

**НАРОДНА ПРАВОТВОРЧА ІНІЦІАТИВА:
СУЧАСНИЙ СТАН І МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ****PEOPLE'S INITIATIVE LAWMAKING:
CURRENT STATUS AND IMPLEMENTATION ARRANGEMENTS****Кошеля Ю.В.,***студентка V курсу юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»***Біровчак А.В.,***студентка V курсу юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті проаналізовано поняття й сучасний стан народної правотворчої ініціативи. Розглянуто механізм і форми реалізації народної правотворчої ініціативи. Обґрунтовано теоретичні концепції, а також спільні та відмінні ознаки народної правотворчої ініціативи й правотворчих пропозицій.

Ключові слова: народна правотворча ініціатива, референдум, вибори, народ, влада, закони, суспільство.

В статье проанализированы понятие и современное состояние народной правотворческой инициативы. Рассмотрены механизм и формы реализации народной правотворческой инициативы. Обоснованы теоретические концепции, а также общие и отличные признаки народной правотворческой инициативы и правотворческих предложений.

Ключевые слова: народная правотворческая инициатива, референдум, выборы, народ, власть, законы, общество.

In the article analyzed the concept and the current state of national law-making initiatives. The author considers the implementation mechanism and folk forms of legislative initiative. Important devoted to theoretical concepts and common and distinctive features between folk law-making and law-making initiative proposals.

Key words: folk law-making initiative, referendum, elections, law, national.

Актуальність теми. Держава через Конституцію отримує право управляти від імені народу, захищати його інтереси, вступати в міжнародні відносини, регулювати суспільні відносини, що зобов'язує державу створювати умови для функціонування інститутів політичної системи та громадянського суспільства. Розвиток української державності на сучасному етапі характеризується тим, що народ є обмеженим у владоспроможності, відчувається активний монополізм державної влади, який не дає змоги в конституційному значенні безпосередньо виявлятися народному волевиявленню, стримує учасницьку демократію народу. Головною причиною такої реальності є відсутність конституційно-правової визначеності влади народу, оскільки конституційний принцип «народ є єдиним джерелом влади» системно й послідовно не втілено в механізмах владоспроможності громадян України.

Мета статті – дослідження сучасного стану та механізмів реалізації народної правотворчої ініціативи.

Дослідженню окремих аспектів проблем народної правотворчої ініціативи з позиції досягнень світової теорії та практики конституціоналізму присвятили фундаментальні праці такі вітчизняні вчені, як Ю.Г. Барабаш, О.В. Петришин, А.О. Селіванов, В.Я. Тацій, О.Ю. Тодика, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко й ін. Варто відмітити, що в юридичній науці до цього часу серед учених-теоретиків і конституціоналістів немає єдності

в поглядах щодо форм реалізації народом своєї суверенної влади, методів її здійснення, мають місце певні термінологічні та лінгвістичні розходження у визначенні одних і тих самих понять. А поняття «народна правотворча ініціатива» відсутнє в конституційному праві України.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що в конституційному праві під поняттям народної правотворчої ініціативи розуміють складний інститут, яким передбачено, що певна кількість громадян може запропонувати проекти правових актів, у тому числі проект закону про внесення змін до конституції або інших правових актів, шляхом унесення їх до представницького органу або винесення на референдум. Ініціатива, яка реалізується шляхом референдуму, має назву прямої, а через представницький орган – непрямої. Пряма ініціатива (анг. direct initiative) – це ініціативи громадян, які, відповідно до передбаченої законодавством процедури, безпосередньо виносяться на народне голосування [1, с. 12]. Непряма ініціатива (анг. indirect initiative) – ініціативи громадян, які передбачають залучення представницького органу для їх обговорення й прийняття [1, с. 13]. Наприклад, ініціативи громадян, які, відповідно до передбаченої законодавством процедури, уносяться до представницького органу для попереднього обговорення, а потім виносяться на народне голосування. Або ж, як у Латвії, у випадку, якщо представницький орган не погоджується прийняти проект без суттєвих змін, він знову

вноситься на народне голосування. При цьому парламент має право запропонувати альтернативний законопроект. Окремо можна виокремити ініціативи щодо порядку денного (анг. agenda initiative), що вносяться до представницького органу, який самостійно їх розглядає і приймає рішення (Австрія, Угорщина). Ініціатива може бути сформованою (якщо громадянами висувається підготовлений акт) або несформованою (у вигляді пропозиції представницькому органу розробити документ, який пізніше може бути або винесеним на референдум, або внесеним на розгляд представницького органу). Залежно від предмета ініціативи, можна розрізнити конституційну й законодавчу ініціативи. Перша передбачає пропозицію про зміну конституції певної держави та, як правило, вимагає більшої кількості голосів, ніж звичайна ініціатива, що стосується нормативно-правових актів нижчого рівня. Наприклад, у Литві 50 000 громадян, які мають виборче право, можуть подати в Сейм проект закону, який Сейм зобов'язаний розглянути, однак унесення до Сейму пропозиції стосовно змін або доповнень до Конституції має підтримати не менше як 300 000 виборців (ст. 147). У правових системах сучасних держав інститут народної правотворчої ініціативи вперше з'являється в період Нового часу у праві США. Його виникнення пов'язують із прийняттям у 1715 р. закону штату Масахусетс, що закріпив право народної законодавчої ініціативи на місцевому рівні. А от у Давній Греції та Давньому Римі подібного інституту не було [3, с. 5].

Потрібно звернути увагу на те, що поняття «народна правотворча ініціатива» в юридичних джерелах є узагальненим, яке застосовується до всіх актів правотворчості, що висунуті громадянами, а точніше встановленою кількістю виборців. Вона передбачає участь установленої кількості виборців в ініціюванні та прийнятті нормативно-правових актів. Однак якщо предметом народної правотворчої ініціативи є проект конституції або закону, то в такому разі вченими, як правило, використовуються, відповідно, поняття «народна конституційна ініціатива» й «народна законодавча ініціатива». Тобто, ці поняття позначають різні види народної правотворчої ініціативи, тому закономірно, що вони є вужчими за своїми значеннями. Поняття «право народної законодавчої ініціативи» з'явилося в науці конституційного права порівняно недавно і є похідним від поняття «право законодавчої ініціативи», під яким, уважає український учений В.В. Федорченко, доцільно розуміти право чітко визначеного конституцією кола суб'єктів щодо можливості їх звернення до законодавчого органу держави у формі проекту нового закону, зміни чи скасування чинного, а також змоги бути учасником законодавчого процесу з цього приводу [4, с. 14]. Як конституційно-правовий інститут право законодавчої ініціативи є системою взаємопов'язаних правових норм, які регулюють відносини у відповідній сфері законотворчої діяльності й формують самостійний елемент системи права. Вітчизняний учений-

конституціоналіст О.М. Мудра розуміє під поняттям «народна законодавча ініціатива» визначену в конституції кількість виборців, яка має право поставити в парламенті питання про прийняття закону, і представницький орган зобов'язаний розглянути це питання [5, с. 6].

У науці конституційного права також є такі терміни, як «усічена форма народної законодавчої ініціативи» та «спеціальна ініціатива», якими позначають право чітко передбачених законодавством інститутів громадянського суспільства вносити законопроекти з певних питань. Найчастіше цим правом наділяються громадські організації, здебільшого профспілки, у країнах тоталітарного соціалізму, які були упорядковані в цих країнах у єдину централізовану систему. Наділення правом законодавчої ініціативи громадських організацій диктувалося передусім, наголошує російський учений-конституціоналіст В.Ф. Нестерович, прагненням упровадити конституційно-правові механізми, які б поставили «соціалістичну демократію» вище за демократію «буржуазну» [6, с. 4]. В окремих країнах, наприклад у Великобританії, таке право має церква, але тільки з релігійних питань.

Народна правотворча ініціатива є самостійним інститутом безпосередньої демократії, тому з метою уникнення плутанини в категоріально-понятійному апараті її потрібно відрізнити від схожих за змістом і формою інших видів прямого народовладдя. Зокрема, поняття «народна правотворча ініціатива» варто відмежовувати від таких понять, як «громадська ініціатива», «правотворчі пропозиції громадян» і «законодавчий референдум». Так, на думку В.Ф. Нестеровича, незважаючи на те що громадські ініціативи є колективними виступами громадян з метою вирішення нагальних питань, вони не тотожні народним правотворчим ініціативам. Громадські ініціативи, на відміну від народних правотворчих ініціатив, продовжує вчений, не зобов'язують органи публічної влади розглядати їхні вимоги, але здійснюють на них психологічний тиск [7, с. 8]. Схожої думки дотримується й О.В. Щербанюк, який указує, що поняття «народна правотворча ініціатива» варто відрізнити від поняття «правотворчі пропозиції громадян», котрі, на відміну від народної правотворчої ініціативи, не є публічно-владними рішеннями. На думку вченого, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до яких направлені правотворчі пропозиції громадян, повинні враховувати їх у своїй діяльності, але не зобов'язані розглядати і приймати відповідні правові акти або відхиляти їх на своїх пленарних засіданнях. Адже народна правотворча ініціатива – це публічно-владне рішення [1, с. 12]. Справді, прийняття громадянами рішення про винесення на розгляд органів публічної влади або виборців проекту нормативно-правового акта за умови дотримання встановлених конституційним законодавством строків і процедур тягне за собою початок правотворчого процесу. У такому разі

проект нормативно-правового акта повинен бути розглянутий представницьким органом публічної влади або ж за цим проектом має бути проведено голосування на всезагальному референдумі. Тому головна відмінність між народною правотворчою ініціативою та правотворчими пропозиціями громадян полягає в реалізації різних за своєю конституційною природою політичних прав. Якщо правотворчі пропозиції громадян – це реалізація конституційного права на звернення до органів публічної влади, яке може бути здійснене одноосібно та передбачає на нього відповідь, але не вимагає обов'язкового розгляду на рівні представницького органу публічної влади, то народна правотворча ініціатива – це реалізація права громадян виступати суб'єктом правотворчого процесу, яке здійснюється ними виключно в колективний спосіб і передбачає обов'язковий розгляд унесеного проекту нормативно-правового акта представницьким органом публічної влади або виборчим корпусом на всезагальному референдумі [5, с. 8].

Уважаємо, що інститут народної правотворчої ініціативи доцільно також відрізнити від права певної групи виборців запропонувати референдум із певного питання чи питань. Головною відмінністю в цьому є те, що народна правотворча ініціатива лише передбачає право виборців запропонувати проект нормативно-правового акта, що підлягає обов'язковому винесенню на всезагальне голосування виборців або розгляду представницьким органом публічної влади. При цьому останній, як правило, може прийняти будь-яке рішення: погодитися з проектом нормативно-правового акта, унести до нього поправки чи відхилити його. Крім того, референдум може бути проведений не лише з питань нормативно-правового характеру, а й щодо інших питань – висловлення довіри або недовіри певному органу державної влади, зміна території тощо.

Щодо законодавчого закріплення категоріально-понятійного апарату інституту народної правотворчої ініціативи в чинному законодавстві України зауважимо, що він представлений лише поняттям «місцева ініціатива». Його зміст, відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., полягає в тому, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, зарахованого до відання місцевого самоврядування. Рішення ради, прийняте з питання, унесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, установленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Необхідно також зазначити, що аналіз правової природи й нормативного змісту народної правотворчої ініціативи громадян із такими формами здійснення влади українськими громадянами, як референдум і звернення до органів державної влади та органи місцевого самоврядування, дає змогу виявити їхні загальні та специфічні ознаки. Якщо певні види референдуму є безпосередньою формою участі

громадян у сфері правотворчості, то законодавча ініціатива, як правило, являє собою непряму участь громадян України в нормотворчому процесі. Водночас винесення законопроектів на референдум розглядається теоретиками права в контексті інституту референдуму [4, с. 15]. У результаті інститут народної правотворчої ініціативи в частині його різновидів, тісно пов'язаних із референдумом, ототожнюють з інститутом референдуму. Унаслідок цього право народної правотворчої ініціативи регулюється практично тими самими нормами, що й право громадян на референдум. Однак сутність вони мають різну: основним змістом референдуму є виявлення ставлення громадян до завчасно сформульованих питань, а народної ініціативи – правотворчість. У разі їх ототожнення право народної ініціативи залишається неврегульованим, із чим ми стикаємося в ст. 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Норми Закону України «Про всеукраїнський референдум» регламентують лише процедурні питання підготовки голосування. Тому законодавство про народну правотворчу ініціативу має розроблятися з урахуванням, але окремо від законодавства про референдум. При цьому варто в законі передбачити вимоги до законопроекту, порядок проведення експертизи, питання, на які повинен дати відповідь експертний висновок. Необхідно також передбачити норми, що передбачають можливість доопрацювання громадянами внесеного законопроекту після проведення його експертизи, закріпити гарантії наступного розгляду проекту громадськістю [7, с. 8].

Висновки. Отже, під поняттям «народна правотворча ініціатива» пропонуємо розуміти право чітко встановленої конституцією чи законом кількості виборців запропонувати проект нормативно-правового акта, який підлягає обов'язковому розгляду представницьким органом публічної влади або виборчим корпусом на всезагальному референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи неприйняття цього нормативно-правового акта.

Реалізація народної правотворчої ініціативи можлива в певних формах. У науці конституційного права домінує точка зору, згідно з якою єдиною формою здійснення правотворчої ініціативи є внесення проекту нового правового акта або проекту правового акта про внесення змін або доповнень у чинні правові акти або визнання їх такими, що втратили силу, що ототожнює правотворчу ініціативу з унесенням проектів нормативних правових актів.

Утвердження в Україні конституціоналізму як основи організації конституційного ладу виявило закономірності й тенденції наявного стану конституційної неврегульованості здійснення народом усієї повноти влади як сувереном і активним суб'єктом політичного життя в Україні. Народна правотворча ініціатива як один із інститутів прямої демократії може стати одним із елементів правової конституційної системи України. Його розвиток буде сприяти розвитку громадянського суспільства

та участі народу в справах держави. Однак основні питання державного й суспільного життя повинні регулюватись законами, прийнятими парламентом. У сучасних умовах в Україні необхідно з метою залучення громадян до роботи органів державної влади та місцевого самоврядування запроваджувати форми народної ініціативи. Вирішення цієї проблеми

сприятиме забезпеченню постійного зв'язку між владою й суспільством. Оскільки Конституція України не передбачає механізм прямої реалізації народної ініціативи, доцільно включити народну законодавчу ініціативу в Конституцію України, що дасть народові змогу безпосередньо впливати на законотворчий процес.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О.В. Щербанюк // Право України. – 2014. – № 4. – С. 12–16.
2. Жаровська І.М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І.М. Жаровська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична». – 2013. – № 3. – С. 23–30.
3. Нестерович В.Ф. Поняття народної правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика / В.Ф. Нестерович // Юридична Україна. – 2013. – № 2. – С. 5–8.
4. Федоренко В. Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії» та їх співвідношення в конституційній правотворчості та правозастосовній діяльності / В. Федоренко // Бюлетень Конституційної Асамблеї. – 2012. – № 3. – С. 14–24.
5. Мудра О.М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.М. Мудра ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 17 с.
6. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні / В.Ф. Нестерович // Юридична Україна. – 2013. – № 2. – С. 4–7.
7. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади здійснення опосередкованого впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України / В.Ф. Нестерович // Бюлетень Конституційної Асамблеї. – 2013. – № 4. – С. 8–10.