

## **ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ НАРОДУ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

*Довгаль К.М.,  
3 курс, Київський національний  
університет імені Тараса Шевченка*

Однією із головних проблем, які потребують вирішення в процесі розбудови України як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави є питання ефективного механізму здійснення народовладдя, а саме забезпечення реальної участі громадськості у процесі прийняття владних рішень.

Відповідно до статті 5 Конституції України саме народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Найважливішою конституційною нормою щодо громадської участі в ухваленні рішень на національному рівні залишається право народу на ініціювання всеукраїнського референдуму, так як Основний закон держави передбачив, що безпосередньо своєю волю народ виявляє через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [1].

Тобто, як бачимо, формально народ України не позбавлений права приймати рішення загальнодержавного значення, але практика соціального життя протягом років незалежності показала недієвість даного інституту. Так, за час, який минув від дня набуття чинності Конституцією України, у нашій державі на всеукраїнському референдумі не було прийнято жодного закону. Народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму з питань вступу України до НАТО та участі у Єдиному Економічному Просторі, яка була підкріплена 4 656 182 підписами, переданими до Центральної виборчої комісії 104-ма ініціативними групами у березні 2006 р., наштотувалася на порушення, виявлені Центральною виборчою комісією у процесі перевірки підписів [12, 24]. Досвід проведення одного з нечисельних референдумів у квітні 2000р., коли народні депутати проігнорували його підсумки, засвідчив неефективність цієї форми безпосередньої демократії [3, 253]. Саме тому на даний час проблема законодавчих прав Українського народу є досить актуальною для вітчизняної правової науки. На сьогодні в українському законодавстві не передбачено право народу ініціювати розгляд в парламенті будь-якого питання чи будь-якого законопроекту. За таких обставин, на нашу думку, слід розглянути питання урізноманітнення конституційних форм прямого народовладдя через запровадження вже добре відомої європейській і світовій конституційній теорії народної законодавчої ініціативи. Конституювання громадян суб'єктом права законодавчої ініціативи у парламенті виходить із концепції верховенства влади народу над усіма державними та недержавними структурами, відповідає принципам народовладдя і є формою його реалізації [10, 32].

У конституційному праві та в парламентській практиці законодавча ініціатива розглядається у трьох взаємопов'язаних аспектах: 1) як сукупність урегульованих конституційним правом норм, тобто як інститут конституційного права України; 2) як перша стадія законодавчого процесу та законодавчої процедури; 3) як суб'єктивне право уповноважених на її реалізацію суб'єктів права – органів державної влади та відповідних посадових осіб [11, 222]. У

свою чергу під народною законодавчою ініціативою у теорії конституційного права розуміють право визначеної кількості виборців запропонувати проект закону чи проект змін до чинного закону, який підлягає обов'язковому розгляду парламентом, хоча останній, за результатами обговорення, вправі прийняти будь-яке рішення: погодитись з проектом, внести в нього поправки чи взагалі відхилити його [15, 252; 8, 96]. Цим народна законодавча ініціатива відрізняється як від референдуму, рішення якого має силу закону, так і від права громадян на звернення до органів влади з пропозиціями, що передбачає відповідь, але не підлягає обов'язковому розгляду парламентом [5, 26].

Інститут народної законодавчої ініціативи почав практикуватися ще з середини XIX ст. і зараз відомий у багатьох країнах світу. Конституції держав, які закріплюють таке право народу на ініціювання розгляду парламентом проекту розробленого ними закону, передбачають, що воно може бути здійснено певною кількістю громадян, які мають статус виборців.

Федеральний конституційний закон Австрійської республіки передбачає, що кожна пропозиція, яка надійшла від 100 тис. громадян, які мають право голосу або від 1/6 громадян, які мають право голосу і проживають щонайменше в трьох землях, повинна бути передана центральній виборчій комісії на розгляд Національної Ради [14, 18]. В статті 71 Конституції Італії передбачено, що народ реалізує своє право законодавчої ініціативи шляхом внесення від імені не менш ніж 50 000 виборців пропозиції, яка складена у формі постатейного законопроекту [14, 21].

В Конституції Румунії існує спеціальна стаття 73 «Законодавча ініціатива», в якій зазначено, що законодавча ініціатива належить уряду, депутатам, сенаторам, а також не менш ніж 250 тис. громадян з правом голосу. Громадяни, що здійснюють право законодавчої ініціативи, повинні походити не менш ніж із однієї чверті повітів країни, а в кожному з цих повітів або в муніципії Бухарест на підтримку даної ініціативи повинні бути зареєстровані не менше 10000 підписів [9, 77]. В Конституції Республіки Словенія відповідно до статті 88 (законодавча ініціатива) право законодавчої ініціативи належить уряду і кожному депутату. Законопроект може бути внесений групою виборців чисельністю не менше 5 тис. Не менш як 30 тис. виборців можуть внести пропозицію про внесення змін до Конституції. Рішення щодо пропозиції приймається Державними Зборами двома третинами голосів [9, 185].

Схожі положення містяться і в Конституції Литовської республіки, в якій зазначено, що право законодавчої ініціативи належить не менш як 50 тис. виборців, а у разі внесення пропозиції про внесення змін до Конституції – 300 тис. виборців. Право законодавчої

ініціативи народу передбачено також у конституціях Іспанії, Португалії, Швейцарії, Угорщини, Республіки Польща, Республіки Білорусь, Латвійської республіки, Македонії, Бразилії, Республіки Куба та ін. [14, 18-27].

Разом з тим слід відмітити, що хоча в чинній Конституції України у статті 93 чітко прописано, що правом законодавчої ініціативи в Україні наділені Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України, та для Української держави цей інститут народної законодавчої ініціативи не є зовсім новим.

Так, згідно статті 39 Конституції УНР від 29 квітня 1918 р., право вносити законодавчі проекти на розгляд Всенародних Зборів належало разом із відповідними органами державної влади безпосередньо й виборцям громадянам Республіки, в числі не менш 100 тис., писаними заявами, підтвердженими через громади, а також через визнання легітимності підписів в судовому порядку [7,224].

Право законодавчої ініціативи у парламенті, згідно ч. 1 статті 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. Право законодавчої ініціативи народу визнавалося і в статті 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 [6, 26].

Протягом останніх десяти років політики та державні діячі не раз звертали увагу на необхідність запровадження інституту законодавчої ініціативи народу в Україні. Зокрема пропозицію про створення інституту народної законодавчої ініціативи у 2008 році висунув Президент України Віктор Ющенко. Передвиборні програми таких партій-переможниць парламентських виборів 2012 року, як от: політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», політичної партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка», Комуністичної партії України, також містять політичні гасла щодо змін чи уточнень механізмів здійснення влади народом, у тому числі розширення впливу громадян на владу через народну законодавчу ініціативу [4].

У 2013 році Президент України Віктор Янукович у своєму посланні до парламенту запропонував уточнити розділи III (“Вибори. Референдум”) і IV (“Верховна Рада України”) Конституції, надавши

громадянам право приймати або скасовувати закони, а також вносити до них зміни [13, 140].

Отже, як світовий досвід, так і практика суспільного життя останніх років нашої держави показує, що визнання народу суб'єктом законодавчої ініціативи є цілком логічним на шляху демократизації суспільства і держави. Проте механізм реалізації народної законодавчої ініціативи в Україні потребує внесення деяких змін в законодавство. Так, в першу чергу треба викласти статтю 93 Конституції України в новій редакції “Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Українському народові, Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.” Крім того необхідно буде прийняти Закон України “Про народну законодавчу ініціативу”, де детально регламентувати процедуру реалізації цього права народом, враховуючи приклади закріплення його у законодавствах інших держав. Зокрема, на нашу думку, важливо передбачити:

1. **Яка ж кількість виборців може ініціювати розгляд законопроекту парламентом.** Тут доречною може бути пропозиція Віктора Ющенка, який у проекті закону “Про внесення змін до Конституції України” передбачав надання права законодавчої ініціативи не менш як ста тисячам громадян України, що мають право голосу (що приблизно дорівнює кількості голосів виборців у мажоритарних округах для обрання народного депутата України) і щодо внесення змін до Конституції України за народною ініціативою на вимогу не менш як півтора мільйона громадян України, які мають право голосу [2].

2. **Вимоги до оформлення народної законодавчої ініціативи.** Законопроект повинен відповідати вимогам законодавчої техніки держави: з поділом на розділи, глави, статті, параграфи; законопроект має бути вмотивованим і супроводжуватися пояснювальною запискою щодо необхідності прийняття такого закону [3, 255; 6, 27].

3. **Зміст законопроекту не може суперечити конституційному законодавству держави** (крім законопроектів щодо внесення змін до Конституції України), не може обмежувати чи скасовувати гарантовані державою права людини і громадянина. Варто було б також передбачити, що народна законодавча ініціатива не допускається з тих же питань, що і референдум.

4. **Якою кількістю голосів народних депутатів буде прийматися такий закон у парламенті** [3, 255].

Отже, враховуючи сьогодишню напружену політичну ситуацію в нашій державі доцільно було б приділити особливу увагу правовому удосконаленню та впровадженню нових форм безпосереднього народовладдя, а саме інституту народної законодавчої ініціативи. На нашу думку, конституційний процес розширення доступу громадян до

законотворчого процесу матиме значний вплив на активізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, на підвищення якості законодавства за рахунок більш активної взаємодії структур громадянського суспільства із демократично організованою державною владою. Інститут народної законодавчої ініціативи зможе посприяти ефективному зв'язку між владою та суспільством, надасть громадянам додаткові можливості впливу на зміст та спрямованість законодавчого процесу. Залучення виборців не тільки до законопідготовчого, а й до законодавчого процесу слугуватиме подоланню такого негативного для України явища, як відчуження влади від народу, яке є неприпустимим у демократичній, правовій державі.

### Список використаних джерел :

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Урядовий кур'єр. – 2009. – №38. – 2 вересня.
3. Глухачов Є. Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя в Україні / Є. Ф. Глухачов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Вип. 4 (27). – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. – С. 250–257.
4. Даниляк О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні Аналітична записка [Електронний ресурс] : Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1027/>
5. Жаровська І. М. Інститут народної законодавчої ініціативи – шлях формування відкритої влади/ І. М. Жаровська// Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ: Серія юридична, 2010 – №3. – С. 23-30)
6. Задорожня Г.В. Законодавчі повноваження Українського народу// Повітряне і космічне право: Юридичний вісник. Наукові праці НАУ. – К.: «НАУ – друк», 2009. – 2 (12). – С. 25-28.
7. Заруба В. М. Історія держави і права України: навч. посіб. / В. М. Заруба.– К.: Істина, 2006. – 416 с.
8. Кириченко В.М. Порівняльне конституційне право : модульний курс : навч. посібник. - К.: Центр навчальної літератури, 2012 – 256с.
9. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. – М.: Изд-во Норма, 2001. – 790 с.

10. Кривенко Л. Т. Верховна Рада України / НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; [Редкол.:Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] / Л. Т. Кривенко. – К.: Ін Юре, 1997. – 44 с.
11. Лінецький С.В. Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Частина I. / Лінецький С.В., Крижанівський В.П. – К. : «К. І. С.», 2008. – 400 с.
12. Погорелова А. П. Розширення доступу громадян до законотворчого процесу в контексті конституційних змін / А.П. Погорелова// Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України. – 2012. – №6 – С. 21-26.
13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
14. Участь громадськості у законодавчому процесі. Інформаційно-аналітичне дослідження / А. М. Євгенєва// Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння парламенту України університету Індіани США. – К., 2006. – 48с.
15. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник/ В. Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2007. – 607с.