

*Мілова Тетяна Миколаївна,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
tmilovanik@gmail.com**Поляк Юлія Володимирівна,**студентка III курсу факультету історії та права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
juliapoliak@ukr.net*

НАРОДНА ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Стаття присвячена конституційно-правовому аналізу інституту народної законодавчої ініціативи як форми безпосередньої демократії. Визначено поняття, зміст, види та особливості народної законодавчої ініціативи. Розкрито поняття найбільш важливих видів народної законодавчої ініціативи (загальнодержавної та місцевої), які тісно пов'язані з представницькою демократією і спрямовані на постановку та розв'язання нагальних проблем державного та місцевого значення. Особливу увагу звернено на спроби законодавчого закріплення вказаної форми безпосереднього народовладдя в Україні та перспективи конституційного закріплення даного інституту. Розкрито окремі аспекти механізму реалізації громадянами України права на законодавчу ініціативу.

Ключові слова: безпосередня демократія, форми безпосередньої демократії, право законодавчої ініціативи, народна законодавча ініціатива, законодавчий процес.

Milova T., Polyak J. NATIONAL LEGISLATIVE INITIATIVE AS A FORM OF UNFAIR DEMOCRACY

The article is devoted to the constitutional and legal analysis of the institute of national legislative initiative as a form of direct democracy. The concept, content, types and features of the national legislative initiative are defined. The concept of the most important types of the national legislative initiative (national and local), which are closely connected with representative democracy and aimed at the formulation and solution of urgent problems of state and local importance, is disclosed. Particular attention is paid to attempts to legally consolidate this form of direct democracy in Ukraine and the prospects of constitutional consolidation of this institute. Some aspects of the mechanism of realization by the citizens of Ukraine of the right to legislative initiative are revealed.

Key words: direct democracy, forms of direct democracy, the right of legislative initiative, national legislative initiative, legislative process.

Постановка проблеми. Для ефективної розбудови демократичної правової держави велике значення має розвиток різних форм безпосередньої демократії, що дозволяє населенню безпосередньо брати участь в управлінні державними справами, зокрема у законотворчому процесі. Нині в Україні гостро постала потреба у необхідності конституційного закріплення права на народну законодавчу ініціативу, що зумовлено втратою чинності Законом України «Про всеукраїнський референдум», тривалою відсутністю законодавчого регулювання порядку проведення місцевих референдумів та ряду інших важливих питань, що потребують свого законодавчого регулювання. Надання українському народу право на законодавчу ініціативу, розробка його механізму реалізації сприятиме активізації законодавчого процесу, підвищить його функціональність та своєчасність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняттю народної законодавчої ініціативи приділили увагу багато як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, зокрема цю проблему з різних аспектів досліджували О. Богачова, О. Галус, В. Комарова, А. Крутько, І. Куян, О. Мурашин, В. Нестерович, В. Рагозін, М. Смух, І. Средницька та інші. Разом з тим, існує ціла низка питань, які і надалі досить гостро обговорюються в літературі.

Формулювання цілей статті. Метою статті є конституційно-правовий аналіз інституту народної законодавчої ініціативи як форми безпосереднього народовладдя та перспективи його конституційного закріплення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [1]. Однією з таких форм виступає народна законодавча ініціатива, яка, на жаль, поки що не знаходить свого конституційного та законодавчого закріплення в Україні.

Розвиток інституту народної законодавчої ініціативи впливав на формування її визначення. Так, О. Галус пропонує під народною законодавчою ініціативою 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 [2, с. 120]. Викладену думку поділяють Є. Промський та О. Новиков, які зазначають, що надання громадянам права народної законодавчої ініціативи дасть змогу групі осіб самостійно, без посередників у вигляді народних депутатів України чи політичних партій, ініціювати законопроект, який справді відповідатиме потребам громадян. Слід передбачити обов'язок для Верховної Ради України розглянути такий законопроект [3, с. 55].

Для реалізації права народної законодавчої ініціативи важливе значення мають види, які спрямовані на повноцінне функціонування даного інституту. Зокрема, науковці поділяють народну законодавчу ініціативу за: територіальною ознакою; сформованістю; повнотою нормативного регулювання механізму реалізації народної законодавчої ініціативи; способом реалізації; спрямованістю; визначеністю кола питань, стосовно яких може ініціюватися народна законодавча ініціатива [4, с. 49-50].

Особливо важливим видається такий вид, як національна (загальнодержавна) законодавча ініціатива – право громадян ініціювати створення або запропонувати готовий законопроект, шляхом внесення його до представницького органу, який підлягає обов'язковому розгляду або розглядом його на референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи не прийняття відповідного законопроекту. На національному рівні народна законодавча ініціатива передбачена конституціями таких держав, як: Киргизстан, Італія, Іспанія, Бразилія, Білорусь та ін [4, с. 49].

Не менш вагому роль відіграє такий вид народної законодавчої ініціативи, як 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 [5, с. 100]. На сьогодні існує широкий спектр видів народної законодавчої ініціативи, але вибір певного виду залежить від обставин та потреб реалізації означеного права народу.

Законодавча регламентація народної законодавчої ініціативи залежить від правової системи держави. Так, І. Средницька виокремлює такі моделі народної законодавчої ініціативи: а) австрійська модель регламентує порядок подачі громадянами законопроектів до представницького органу державної влади, який самостійно приймає щодо них рішення (Австрія, Італія, Іспанія, Польща, Румунія, Словенія, Македонія, Латвія, Литва, Білорусь, Киргизстан, Сан-Марино тощо); б) американська модель дає можливість громадянам контролювати процес реалізації власної ініціативи від початку і до кінця законодавчого процесу, оминаючи легіслатуру штату і тим самим реалізувати свої владні повноваження (США) [6, с. 11].

Велику роль для законодавчої регламентації народної законодавчої ініціативи відіграє досвід зарубіжних країн. Нормативне закріплення права законодавчої ініціативи народу має місце в документах Австрії, Білорусі, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Македонії, Румунії, Словенії. У кожній країні закріплено свої вимоги до кількості підписів громадян на підтримку внесення народної законодавчої ініціативи до парламенту, а також вимоги до кількості членів ініціативної групи, які вправі ініціювати народний законопроект. Країни європейського регіону по-різному підходять до визначення переліку дозволених джерел фінансування агітаційної кампанії: у більшості європейських країн використання бюджетних коштів на відповідні цілі заборонено, в інших – навпаки, бюджетні кошти є єдиним легальним джерелом фінансування агітаційної кампанії (Австрія, Іспанія) [7, 56].

В Україні існувало ряд законопроектів, які робили спробу закріпити на законодавчому рівні право народної законодавчої ініціативи. Так, Проект Закону України «Про правотворчу народну ініціативу» від 30.12.2013 р. №3847 вказував, що правотворча народна ініціатива – це сформована, відповідно до вимог цього закону, пропозиція щодо прийняття законодавчого акту чи розгляду відповідного проекту законодавчого акту або зміни законодавства, що підтримана не менше ніж 45 тисяч громадян України, які мають право голосу, та подана у встановлений цим законом спосіб на розгляд Верховної Ради України [8].

Інший Проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо народної законодавчої ініціативи» від 29.09.2016 р. №5196 визначав народну законодавчу ініціативу як форму безпосередньої участі громадян України в законотворчому процесі шляхом ініціювання законопроектів, які можуть бути прийняті до розгляду Верховною Радою України, голосування на підтримку прийняття чи проти прийняття законопроектів, зареєстрованих в Апараті Верховної Ради України, а також впливу на першочерговість розгляду законопроектів [9].

Один із дієвих механізмів народу брати участь у питаннях прийняття чи неприйняття закону Верховною Радою України чи інших нормативно-правових актів органами державної влади виступає інститут електронних петицій. Адже, відповідно до Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації від 08.11.2017 р., електронна петиція – це колективне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди [10]. Тому в більшості таких петицій громадяни висловлюють думку щодо прийняття закону або його відкладення, а тому електронні петиції слід розглядати, як один із механізмів реалізації народної законодавчої ініціативи.

Окремі аспекти такого механізму щодо народної правотворчої ініціативи регламентував вказаний законопроект № 5196 від 29.09.2016 р. Так, в окремій ст. 89-1 Регламенту Верховної Ради України пропонувалося закріпити такі положення про те, що:

- громадяни України мають право на народну законодавчу ініціативу, підтримку народних законодавчих ініціатив інших громадян, а також врахування свого голосу на підтримку прийняття чи проти прийняття законопроектів, зареєстрованих в Апараті Верховної Ради України;

- громадянин України, який виступає із народною законодавчою ініціативою, голосує за підтримку народної законодавчої ініціативи, або на підтримку прийняття чи відхилення законопроектів, зареєстрованих в Апараті Верховної Ради України, має бути ідентифікований за допомогою електронного цифрового підпису, що прирівнюється за правовим статусом до власноручного підпису, або системи електронної дистанційної ідентифікації фізичних і юридичних осіб BankID;

- народна законодавча ініціатива реалізується шляхом розміщення законопроекту, підготовленого з дотриманням вимог ст. 91 цього Регламенту, ініціатором якого є громадянин (громадяни) України, в спеціально призначеному для цього сервісі на офіційному веб-сайті Верховної Ради України;

- законопроект, внесений до Верховної Ради України в порядку народної законодавчої ініціативи, вважається таким, що прийнятий до розгляду, у разі, якщо протягом 30 днів з моменту його розміщення на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, кількість голосів, поданих на його підтримку становитиме не менше 25 тисяч громадян України;

- законопроект, прийнятий до розгляду в порядку народної законодавчої ініціативи, реєструється в Апараті Верховної Ради за підписом Голови Верховної Ради України та розглядається за процедурою, визначеною Розділом IV цього Регламенту;

- законопроект, підтриманий, з урахуванням вимог частини другої цієї статті, не менш, як 150 тисячами громадян України, розглядається Верховною Радою невідкладно [9]. Означені пропозиції до чинного законодавства в аспекті запровадження інституту народної законодавчої ініціативи та окремі аспекти механізму її реалізації вважаємо слушними, оптимальними та необхідними в сучасних політико-правових умовах.

Висновки. Таким чином, потреба законодавчого закріплення права на народну законодавчу ініціативу в Україні є актуальним напрямком розвитку вітчизняних форм безпосередньої демократії. Це зумовлено як особливостями розвитку законотворчого процесу в Україні, так і необхідністю впровадження європейських стандартів у чинне законодавство України. Зауважимо, що нормативне закріплення народної законодавчої ініціативи як форми безпосередньої демократії не суперечить чинним нормам Конституції України, оскільки єдиним джерелом влади в Україні проголошується народ. Проте в майбутньому доцільним видається безпосереднє конституційно-правове закріплення права Українського народу на законодавчу ініціативу.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р.; в ред. від 02.06.2016 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр>.
2. Галус О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*: Серія Право. Випуск 23. Частина I. Том 1. 2013. С. 118–121.
3. Промський Є. С., Новиков О. В. Народна законодавча ініціатива як протидія нерозвиненій партійній системі. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука"*. 2018. № 9(3). С. 54–59.
4. Крутько А. Л. Поняття народної законодавчої ініціативи та її види. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 130. С. 44–52.
5. Смух М. М. Інститут народної законодавчої ініціативи в Україні: стан дослідження. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім "Тельветика". 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 1. С. 97–101.
6. Средницька І. Ю. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2016. 26 с.

7. Перевалова Л. В. Проблеми реалізації принципів правової держави та громадянського суспільства в Україні. *Вісник Національного технічного університету "ХПІ"*. Серія: Актуальні проблеми розвитку українського суспільства. 2014. № 63. С. 50–60.

8. Про правотворчу народну ініціативу: Проект Закону України від 30.12.2013 р. №3847. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49445.

9. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо народної законодавчої ініціативи: Проект Закону України від 29.09.2016 р. №5196. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60139

10. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 року № 797-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vp [in Ukrainian].

2. Halus O. O. (2013). Narodna zakonodavcha initsiatyva yak forma bezposередnoho narodovladdia: perspektyvy normatyvno-pravovoho rehuliuвання v Ukraini [National legislative initiative as a form of direct democracy: prospects of regulatory and legal regulation in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu: Serii Pravo – Scientific herald of Uzhgorod National University: Series Law*, 23, 118–121 [in Ukrainian].

3. Promskyi Ye. S., Novykov O. V. (2018). Narodna zakonodavcha initsiatyva yak protydia nerozvynenii partiinii systemi [People's legislative initiative as a counteraction to the undeveloped party system]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal "Internauka" – International scientific magazine "Internet Science"*, 9(3), 54–59 [in Ukrainian].

4. Krutko A. L. (2015). Poniattia narodnoi zakonodavchoi initsiatyvy ta yii vydy [The notion of people's legislative initiative and its views]. *Problemy zakonnosti – Problems of legality*, 130, 44–52 [in Ukrainian].

5. Smuk M. M. (2015). Instytut narodnoi zakonodavchoi initsiatyvy v Ukraini: stan doslidzhennia [The Institute of People's Legislative Initiative in Ukraine: the state of research]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho universytetu: Serii: Pravo – Scientific herald of Uzhhorod National University: Series: Law*, 35, 97–101 [in Ukrainian].

6. Srednytska I. Yu. (2016). Narodna zakonodavcha initsiatyva: zarubizhnyi dosvid ta perspektyvy zaprovadzhennia v Ukraini [National Folk Initiative: Foreign Experience and Perspectives for Implementation in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

7. Perevalova L. V. (2014). Problemy realizatsii pryntsyipiv pravovoi derzhavy ta hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Problems of the implementation of the principles of the rule of law and civil society in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu "KhPI". Serii: Aktualni problemy rozvytku ukrainskoho suspilstva – Bulletin of the National Technical University "KhPI". Series: Actual Problems of Ukrainian Society Development*, 63, 50–60 [in Ukrainian].

8. Pro pravotvorchu narodnu initsiatyvu: Proekt Zakonu Ukrainy vid 30.12.2013 r. №3847 [On the Legitimate People's Initiative: Draft Law of Ukraine dated December 30, 2013 No. 3847]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49445 [in Ukrainian].

9. Pro vnesennia zmin do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy shchodo narodnoi zakonodavchoi initsiatyvy: Proekt Zakonu Ukrainy vid 29.09.2016 r. №5196 [On Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine on People's Legislative Initiative: Draft Law of Ukraine dated September 29, 2016 No. 5196]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60139 [in Ukrainian].

10. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoi demokratii v Ukraini ta planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.11.2017 roku № 797-r [On approval of the Concept for the development of e-democracy in Ukraine and the plan of measures for its implementation: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 8, 2017, No. 797-p]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018