

УДК 3420.572

doi.org/10.30970/jcl.2.2019.3

**Анастасія Іванова**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник Інституту
держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

anaiv@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7344-4505>

ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ НАРОДУ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОПРОЕКТУ № 1015 І СУЧАСНИХ ДИСКУСІЙ

Abstract | The article deals with the people's legislative initiative as an institute of direct democracy, its modern understanding and history along with world experience of its realization. The Swiss roots of this institute are mentioned, its place in Ukrainian constitutional tradition, as well as attempts to introduce in the history of independent Ukraine, are shown. Examples of the implementation of the people's legislative initiative in modern European countries - Austria, Latvia, Lithuania, Romania, Northern Macedonia, Slovenia, Switzerland, etc. are given.

The author examines the institute through the prism of Bill No. 1015 on Amendments to Article 93 of the Constitution of Ukraine (concerning the people's legislative initiative). Some of the problematic aspects of this Bill are identified, as well as important elements that must be addressed together with the introduction of the people's legislative initiative.

This is, in particular, a form of legislative initiative; the determination of the subject of a people's legislative initiative by establishing certain features (quantitative, qualitative); establishing restrictions on the subject of legal regulation; the procedure for collecting votes and verifying citizens' signatures; mechanisms and safeguards for the protection of a people's legislative initiative (it is the duty of the parliament to consider the bill or legislative proposals submitted, and to do so within certain time limits, etc.).

In particular, the author draws attention to the legal and technical shortcomings of the draft law, including the need to apply a comprehensive approach to amending the Constitution and the constitutional process as a whole.

Positively referring to the people's legislative initiative and the prospects of its implementation in Ukrainian lawmaking, the author makes certain reservations about the proposed amendments to the Constitution of Ukraine.

Keywords: direct democracy, people's legislative initiative, Constitution of Ukraine, amendments to the Constitution of Ukraine, bill, legislative process.

Анотація | У статті розглянуто право законодавчої ініціативи народу як інститут безпосередньої демократії, сучасне розуміння та історія та світовий досвід його реалізації. Згадано швейцарське коріння цього інституту, його місце в українській конституційній традиції, а також спроби запровадження в історії незалежної України. Наведено приклади реалізації народної

законодавчої ініціативи у сучасних європейських державах – Австрії, Латвії, Литві, Румунії, Північній Македонії, Словенії, Швейцарії тощо.

Автор розглядає право народної законодавчої ініціативи крізь призму законопроекту № 1015 про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу). Визначено деякі проблемні моменти цього проекту, а також важливі елементи, які мають бути урегульовані разом із введенням права законодавчої ініціативи народу. Зокрема, це форма реалізації законодавчої ініціативи; визначеність суб'єкта народної законодавчої ініціативи через встановлення певних ознак (кількісних, якісних); встановлення обмежень щодо предмету правового регулювання, якого може стосуватися законопроект чи пропозиція законопроекту; процедура збирання голосів та верифікації підписів громадян; механізми та гарантії захисту народної законодавчої ініціативи (обов'язок парламенту розглянути поданий законопроект чи законодавчі пропозиції та зробити це у певні строки тощо).

Окремо автор звертає увагу на юридико-технічні недоліки законопроекту, зокрема необхідність застосування комплексного підходу до внесення змін до Конституції та конституційного процесу загалом.

Позитивно ставлячись до інституту народної законодавчої ініціативи та перспектив його впровадження в українське законотворення загалом, автор висловлює певні застереження щодо запропонованих змін до Конституції України.

Ключові слова: безпосередня демократія, народна законодавча ініціатива, Конституція України, зміни до Конституції України, законопроект, законодавчий процес.

Постановка питання¹. 29 серпня 2019 р. Президент України Володимир Зеленський подав у Верховну Раду України законопроект (№ 1015) *про внесення змін до статті 93 Конституції (щодо законодавчої ініціативи народу)*. Необхідність прийняття законопроекту обґрунтована тим, що на думку його авторів, перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначений на сьогодні статтею 93 Конституції України, є звуженим та позбавляє можливості виступати таким суб'єктом безпосередньо народ України як єдине джерело влади. Відповідно, законопроектом пропонується доповнити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначених статтею 93 Конституції України, таким суб'єктом, як народ².

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика народної законодавчої ініціативи є актуальною та прикладною, тому привертає увагу як науковців, так і практиків законотворчого процесу, а також громадянського суспільства, що уважно спостерігає за змінами в державі та державному управлінні. Народна законодавча ініціатива часто згадується в ширшому контексті інститутів безпосередньої демократії та народного суверенітету загалом. Безпосередньо цьому інституту багато уваги приділяють російські дослідники, де інститут вже впроваджений на законодавчому рівні³.

Серед українських авторів із останніх досліджень привертають увагу розвідки І. М. Жаровської, О. О. Галус, Г. Задорожньої, А. Л. Крутько, О. М. Мудрої, В. Ф. Нестеровича, В. М. Шаповала, О. І. Ющика та інших учених. Про доцільність включення до суб'єктів законодавчої ініціативи в якості окремого суб'єкту народу неодноразово наголошували в Національному інституті стратегічних

¹Статтю підготовлено на базі авторського експертного висновку на законопроект, опублікованого на порталі Харківської правозахисної групи. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1567700288>

² Коли стаття знаходилась в редакції, Конституційним Судом України було дано Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 5-в/2019 від 13 листопада 2019 року. Висновок є негативним в мотивувальній частині, однак – позитивним по суті.

³ Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы непосредственной демократии в современном обществе: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2003. С. 12.

досліджень при Президентові України⁴, а також представники громадянського сектору – фахівці Центру політико-правових реформ та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Спробуємо розібратися, що ж представляє собою цей інститут прямої демократії, які механізми його реалізації існують в світі та які перспективи відкриває його запровадження для українського законотворення.

1. Інститут *народної законодавчої ініціативи* є поширеним у багатьох європейських державах та полягає в можливості громадян, у визначеній Конституцією кількості, ініціювати конституційні або законодавчі зміни через внесення законопроекту до законодавчого органу або винесення на референдум. Історичним попередником народної ініціативи було право петицій, визнане за підданими ще у «Біллі про права» 1689 р. (Англія)⁵, а народну законодавчу ініціативу вперше було запроваджено у Конституції швейцарського кантону Во (*фр. Vaud, нім. Waadt*) 1845 року. Важливим етапом еволюції народної правотворчості стало закріплення права народної ініціативи щодо повного перегляду Конституції у Союзній Конституції Швейцарської конфедерації 1848 р. Відтак інститут поширюється в інших кантонах Швейцарії, зокрема Конституція кантону Женева містила окремий Закон про ініціативу, більшою мірою присвячений саме праву народної ініціативи. Аналогічні закони мали й інші кантони. Майже за півстоліття у Союзній Конституції 1891 р. з'являється право народу ініціювати часткову ревізію Конституції.

Варто зауважити, що сучасна доктрина виокремлює різні історичні та сучасні конституційні форми народної ініціативи: народну законодавчу ініціативу, народну конституційну ініціативу, народну референдну (референдарну) ініціативу, а також народне вето.

Предметом цієї розвідки ми обрали саме народну законодавчу ініціативу як форму безпосередньої демократії, що реалізується у формі звернення народу до парламенту із законодавчими проектами та пропозиціями. Законодавча ініціатива може бути міжнародна, національна або регіональна (за дією в просторі); оформлена або неформована (за сформованістю); пряма або непряма (за способом реалізації); направлена на внесення змін чи доповнень до існуючого закону або спрямована на створення нового закону (за предметом регулювання)⁶. Думається, що залежно від форми реалізації та рівня забезпеченості цього інституту можна дискутувати про сильну або слабку народну ініціативу.

Інститут народної законодавчої ініціативи відомий українській конституційній традиції. Так, у Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. суб'єктом подання було визначено виборців-громадян Республіки, кількістю не менше 100 тисяч. Конституція передбачала і спеціальний порядок подання таких законопроектів – у вигляді письмових заяв, підтверджених громадами і поданих до Генерального суду. Після перевірки їх відповідності суд мав передати законопроект та пов'язані з ним документи Голові Всенародних Зборів (парламенту)⁷. Згідно з проектом Конституції професора Отто Ейхельмана 1921 р. суб'єктом права законодавчої, в тому числі і конституційної, ініціативи, мали виступати два мільйони громадян, що беруть участь в Федерально-Державній Установчій владі УНР.

Концепція народовладдя, що стала ідеологічною основою радянського бачення демократії, інституту народної ініціативи не передбачала.

У незалежній Україні про нього згадали майже одразу, однак достатньої підтримки серед тодішніх парламентарів він не знайшов. Пропонувався цей інститут у проектах, вироблених Конституційною комісією – як у варіанті, розглянутому Верховною Радою України 1 липня 1992 р., так

⁴ Даниляк О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні. Аналітична записка : Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://niss.gov.ua/articles/1027/> (дата звернення: 18.11.2019).

⁵ Шаповал В. М. Народна ініціатива. Юридична енциклопедія: в 6-ти томах / Голова редкол. Ю. С. Шемшученко. К., 1998. Т. 4. С. 48.

⁶ Крутько А. Л. Народна законодавча ініціатива: теоретико-правовий аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. С.20.

⁷ Детальніше див.: Іванова А. Ю. Традиції і новації в Конституції Української Народної Республіки 1918 року: погляд через сторіччя. Правове регулювання економіки. 2018. № 17. С. 48–58.

і в остаточному тексті проекту, датованому 26 жовтня 1993 р. Пропозиції включити право народної законодавчої ініціативи вносились і в процесі прийняття чинної Конституції 1996 р., проте не знайшли належної підтримки Верховної Ради України. Були і пізніші в часі проекти: концепція Конституції, розроблена робочою групою Національної конституційної ради, утвореної згідно з Указом Президента України від 27.12.2007 р.; проект Основного Закону, створений групою науковців під керівництвом В. М. Шаповала, до речі, критикований Венеційською комісією; проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (2010 р.). Можна згадати небезспірний, але доволі докладний проект закону про правотворчу народну ініціативу від 30.12.2013 р. № 3847, внесений народним депутатом В. Колесніченком.

Реалізація права пропонувалась через збирання за різними пропозиціями 100 тисяч, 200 тисяч або 300 тисяч підписів громадян України, що мають право голосу, на підтримку законопроекту, а для внесення змін до Конституції України – 1 млн, 1,5 млн або 3 млн підписів громадян, які мають право голосу. Порядок утворення ініціативних груп та проведення збирання підписів передбачалося регулювати спеціальним законом. Також пропонувався невідкладний строк розгляду для законопроектів, внесених до парламенту таким шляхом. У проекті В. Колесніченка законодавча пропозиція мала бути підтримана 45 тис. громадян України, які мають право голосу, за умови, що вони мешкають не менше ніж у 3-х областях України, й ініціатива підтримана не менше ніж 1000 громадян України в кожній з цих областей.

Деякі проекти передбачали право народної референдної ініціативи. Це, зокрема, проект авторства Всеволода Речицького, що не передбачає права законодавчої ініціативи, натомість містить право народної референдної ініціативи, а також проект закону України про всеукраїнський референдум, внесений Сергієм Головатим.

Водночас у фаховому середовищі ставлення до права народної референдної ініціативи загалом неоднозначне, а те, яким чином воно було реалізоване в Законі України про Всеукраїнський референдум (№ 5475 від 2013), призвело до критики його в окремому висновку щодо Закону Венеційської комісії, а згодом і визнання самого Закону неконституційним (Рішення Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26.04.2018).

В законопроекті № 1015 викладено власну форму реалізації цього інституту, для чого до парламенту запропоновано внести зміни до статті 93 Конституції України та викласти її в такій редакції:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президенту України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними в випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України».

Для порівняння нагадаємо чинну статтю Конституції:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президенту України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово».

Отже, у проекті № 1015 пропонується розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи через введення нового суб'єкту – «народ». Зауважимо, що Конституція України в преамбулі визначає Український народ як громадян України всіх національностей. Поняття «народ» є полісемантичним і багатозначним, що потребує конкретизації та уточнення його розуміння для потреб відповідного правового інституту. Адже виникає питання, скільки громадян є достатньо для позначення їх терміном «народ»? Дж. Сарторі наводить не менше шести можливих інтерпретацій поняття «народ»: 1) народ означає буквально кожного; 2) народ означає невизначену велику частину, дуже багато; 3) народ означає нижчий клас; 4) народ є неподільною єдністю, певною

органічною цілісністю; 5) народ – це більша частина, виражена принципом абсолютної більшості; 6) народ є більшістю, яка обмежена принципом поваги до прав меншості⁸. Ураховуючи те, що «народ» не може включати буквально всіх, а також безпосередньо реалізувати загальну волю («всі як один») за концепцією Ж.-Ж. Руссо, Дж. Сарторі уточнює, до якої міри повним має бути народ, або скільки людей має складати достатньо велику його частину, щоб називатися «народом»? На це він пропонує дві можливі відповіді – або більшість, яка беззастережно здійснює повноваження від імені народу, або така більшість, яка здійснює владу за певних умов – урахування інтересів меншості, поваги до прав і основоположних свобод людини, неухильного дотримання вимог законності та принципу верховенства права⁹.

Історичний досвід та досвід інших країн свідчить про доцільність чіткого визначення суб'єкта народної законодавчої ініціативи. Зазвичай *суб'єкт ініціативи обумовлений певними кількісними, а подекуди і територіальними показниками (обмеженнями)*.

Наприклад, Конституція Латвійської Республіки передбачає право ініціювати законопроект 1/10 частини виборців (ст. 65)^{10 11}. Право народної законодавчої ініціативи визнається Конституцією Литовської Республіки – 50 тис. громадян, які мають виборче право, можуть подати у Сейм проект закону, який останній зобов'язаний розглянути (ч. 2 ст. 68)¹². Конституція Республіки Північна Македонія наділяє правом законодавчої ініціативи групу виборців в кількості принаймні 10 тис. осіб (ст. 71)¹³. В Республіці Словенія таке права надане 5 тис. виборцям (ст. 88)¹⁴. Конституція Республіки Білорусь надає право законодавчої ініціативи громадянам, які володіють виборчим правом, у кількості не менш як 50 тис. осіб (ст. 99)¹⁵.

Відповідно до Конституції Італії народ здійснює право законодавчої ініціативи через внесення від імені не менш як 50 тис. виборців постатейно складеного законопроекту (ст. 71). Водночас нова Конституція Республіки Куба (ст. 164) передбачає надання права законодавчої ініціативи не менш ніж 10 тис. виборців¹⁶.

Таким чином, не простежується кореляції між загальною кількістю населення держави та кількістю виборців, потрібних для реалізації права законодавчої ініціативи – цей показник варіюється від 0,5% до 10% населення.

В Конституціях деяких держав поруч із вимогами певної кількості виборців передбачаються *вимоги їх пропорційно-територіального представництва*. Частина 1 статті 74 Конституції Румунії: «щонайменше 100 000 громадян, які мають право голосу. Громадяни, які висловлюють своє право на законодавчу ініціативу, мають приїхати щонайменше з чверті округів країни, і в кожному з цих округів, або в муніципалітеті Бухаресту, на підтримку цієї ініціативи має бути зареєстровано не менше 5 000 підписів»¹⁷.

Федеральний конституційний закон Австрії про народну ініціативу визначає, що кожна пропозиція, яка надійшла від 100 тис. громадян, які мають право голосу або від 1/6 громадян трьох земель, які мають право голосу, має бути передана Центральною виборчою комісією на розгляд Національної Ради. Закон уточнює, що право голосу при реалізації народної законодавчої ініціативи має той, хто на день участі в законодавчій ініціативі має виборче право до Національної ради

⁸ Сарторі Дж. Основи теорії демократії: народ і врядування. Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. К., 2005. С. 26–27.

⁹ Петришин О. Демократичні основи правової, соціальної державності. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 1 (76). С. 35.

¹⁰ Тут і далі Конституції держав наводяться із змінами та доповненнями станом на 04.09.2019 р.

¹¹ Конституція Латвійської республіки (1922). URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii>

¹² Конституція Литовської республіки (1992). URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner2019/litva.pdf>

¹³ Конституція Республіки Північна Македонія (1991). URL: <https://sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>

¹⁴ Конституція Республіки Словенія (1991). URL: <https://www.us-rs.si/media/ustava.pdf.pdf>

¹⁵ Конституція Республіки Білорусь (1994). URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

¹⁶ Конституція Республіки Куба (2019). URL: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Cuba-2019.pdf>

¹⁷ Конституція Румунії (2003). URL: <http://www.constitutia.ro/const.htm>

та має основне місце проживання на території громади в Федерації¹⁸. Право законодавчої народної ініціативи закріплено і в Конституції Бразилії. Народ може ініціювати прийняття закону у парламенті, якщо на його підтримку буде зібрано не менше 1% підписів виборців, які проживають щонайменше у п'яти штатах, при цьому в кожному з них – не менше 0,3 % виборців¹⁹.

Обґрунтованими виглядають певні обмеження щодо предмету регулювання законопроектів, суб'єктом внесення яких є народ безпосередньо. Так, в Іспанії заборонене внесення в порядку народної ініціативи проектів економічних планів і державного бюджету. Фіскальні проблеми, питання міжнародного характеру, амністія та помилування не можуть бути предметом законодавчої ініціативи громадян згідно з нормами Конституції Румунії (ч. 2 ст. 74).

Іноді об'єктом народної законодавчої ініціативи визначається лише Конституція держави, тоді йдеться про конституційну ініціативу. Сама така форма передбачена в часто згадуваній у публічному просторі Конституції Швейцарії, що є однією з перших, де впроваджено цей інститут, та й досі в людській свідомості часто асоціюється з еталонною. Так, Конституція Швейцарії надає право 100 тис. громадян, які мають право голосу, подавати поправки до конституції, але не проекти федеральних законів (ст. 138–139)²⁰. Пропозиція може висуватися лише щодо часткового перегляду конституції, до того ж Федеральні збори у дворічний строк вирішують питання, чи приймати народну ініціативу, чи ні. У разі прийняття позитивного рішення парламент виносить проект закону на всенародний референдум, якщо парламент не погоджується із законопроектом, то може його або відхилити, або винести на референдум власний законопроект з цього питання.

Важливим питанням, який обійшли увагою в аналізованому проекті, є *форма народної законодавчої ініціативи*. Конституційній доктрині та практиці відомі як *законодавча ініціатива*, *оформлена в текст законопроекту* із відповідною структурою, так і *неоформлена законодавча пропозиція* зі зміни чинного чи потреби прийняття нового законодавства, що містить загальне бачення та принципи регулювання певних суспільних відносин, однак з позицій законодавчої техніки не є готовим законопроектом. В останньому разі обов'язок розроблення конкретного проекту зазвичай покладається на представницький орган. Така практика існує у вже згадуваній Конституції Швейцарії (ч. 4 ст. 139).

Можливість подання неоформлених законодавчих пропозицій сприяє мінімізації відсотку відхилення законодавчих ініціатив через недотримання або невідповідність нормам та вимогам законодавчої техніки. З іншого боку, створюється додаткове навантаження на парламент з оформлення таких ініціатив і вироблення конкретних норм. Тому видається, що поданню неоформлених законодавчих пропозицій має відповідати підвищений кількісний бар'єр для суб'єкта народної законодавчої ініціативи або обмеження предмету регулювання ініціативи (наприклад, лише для конституційних законопроектів).

Існує практика встановлення певних строків для розгляду народної законодавчої ініціативи або запровадження інших *механізмів захисту та гарантій реалізації* цього інституту. Так, Конституцією Латвійської Республіки, її громадянам надане право законодавчої ініціативи: «Стаття 78. Не менше як одна десята частини виборців має право подати Президентові Республіки розроблений проект зміни Конституції або законопроект, який Президент передає Сеймові. Якщо Сейм не прийме проект без суттєвих змін, то він виноситься на народне голосування». Отже, громадяни Латвії мають інструменти впливу на прийняття парламентом рішення по суті. Цікаво, що схожий механізм містився в Конституції Швейцарії та її окремих кантонів 1874 р. Так, законодавчі проекти та пропозиції, відхилені або змінені законодавчим органом, могли бути затверджені народом на референдумі. Отже, пропозиції та проекти, подані в порядку народної законодавчої ініціативи, отримували підвищений захист порівняно із іншими проектами.

¹⁸ Конституція Австрійської республіки. Федеральний закон (1920). URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/austria_constitut.html

¹⁹ Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу. *Юридичний вісник*. 2009. № 3. С. 25–28.

²⁰ Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації (1999). URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>

Загалом, європейська практика використання права законодавчої ініціативи не надає оптимізму – аналітики зазначають, що за майже півстоліття після прийняття Конституції Італії, незважаючи на численні випадки подання законопроектів у порядку народної ініціативи в парламент цієї країни, жодна з пропозицій не була схвалена. Цей інститут практично не використовується в Іспанії, а також в її автономних спільнотах. Приблизно така ж ситуація спостерігається і в Австрії: неприйнятні для уряду ініціативи легко відхиляються урядовою більшістю в парламенті²¹.

Враховуючи таку невтішну статистику та менш впливове становище народу як нового суб'єкта законодавчої ініціативи, варто приділити особливу увагу механізмам захисту та гарантіям реалізації інституту народної законодавчої ініціативи. Ними може стати внесення законодавчих пропозицій (а не готових законопроектів); попередній розгляд таких проектів із можливістю усунення юридико-технічних недоліків; обов'язковість розгляду проектів (пропозицій) парламентом; певний строк для розгляду таких проектів парламентом, а також можливість подолання парламентського відхилення через винесення законопроекту на народний референдум. Утім, пошук оптимальних механізмів захисту має супроводжуватися громадськими обговореннями та відкритою дискусією у фаховому середовищі.

2. Реалізація пропонованого інституту вимагає спеціального механізму, який очевидно має бути сформульований у спеціальному законодавстві. Ми неодноразово наголошували на доцільності внесення повного комплексу заходів одночасно, особливо у випадках, коли потрібне додаткове нормативне регулювання.

Разом із введенням права народної законодавчої ініціативи законодавцю необхідно юридично унормувати такі питання:

- форма реалізації законодавчої ініціативи: готовий законодавчий проект або законодавча пропозиція, що формулює загальне бачення та принципи певного предмету унормування;
- визначеність суб'єкта народної законодавчої ініціативи через встановлення певних ознак (кількісних, якісних);
- встановлення обмежень щодо предмету правового регулювання, якого може стосуватися законопроект чи пропозиція законопроекту (зокрема, доцільність чи недоцільність конституційної ініціативи та спеціальні вимоги);
- процедура збирання голосів та верифікації підписів громадян;
- механізми та гарантії захисту народної законодавчої ініціативи (обов'язок парламенту розглянути поданий законопроект чи законодавчі пропозиції та зробити це у певні строки тощо).

3. Частина 3 статті 8 Конституції України визначає, що норми Конституції України є нормами прямої дії. Водночас законопроект в пропонованому вигляді не містить ані механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи, ані чітко визначеного суб'єкта такого права, що за відсутності спеціального законодавства зробить реалізацію даного інституту неможливим. Навряд чи є сенс поповнювати без того чималий перелік фактично недіючих положень чинної Конституції, які призводять до розбалансування Конституції як такої.

До того ж, в Конституції України вже присутній термін «народна ініціатива», який стосується проголошення Всеукраїнського референдуму. Стаття 72 Конституції визначає процедуру реалізації такої народної ініціативи: на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

4. Звертає увагу пропозиція щодо зміни частини першої статті 93 Конституції України, а саме уточнення, що право законодавчої ініціативи реалізується суб'єктами законодавчої ініціативи у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України. Очевидно, таке уточнення викликане розширенням кола суб'єктів ініціативи і розумінням потреб додаткового

²¹Даниїл Шаров. Народна законодавча ініціатива: порівняльно-правовий аспект. Портал Українське право. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/rausera-iansrseava-krkshchkakhyva-tsukvryaoers-tuavsvym-aftyenkh/ (дата звернення: 18.11.2019).

законодавчого унормування законодавчої ініціативи народу. Не виникає сумнівів необхідності встановлення певної чіткої процедури і порядку реалізації нового інструменту.

Водночас викликає занепокоєння закріплення можливості встановлення додаткових умов – «випадків» – в яких таке право може реалізуватися. Словосполучення «у випадках» мало би стосуватися лише нового суб'єкта законодавчої ініціативи – народу, замість того було поширене і на інших суб'єктів законодавчої ініціативи. У такий спосіб було закладено можливість для законодавчого обмеження, закріпленого в Конституції України, права законодавчої ініціативи інших суб'єктів законодавчої ініціативи – Президента України, Кабінету Міністрів України, народних депутатів України.

Після внесення законопроекту № 1040 про внесення змін до деяких законів України щодо права законодавчої ініціативи народних депутатів України стала зрозумілою мета таких змін. Відповідно до проекту «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам у кількості, що складає не менше чисельності найменшої зареєстрованої на першій сесії Верховної Ради відповідно до цього Регламенту депутатської фракції (групи), або більшості затвердженого персонального складу комітету Верховної Ради та Кабінету Міністрів України». На наш погляд, тут йдеться не про порядок реалізації, а про заміну суб'єкту – замість індивідуального, передбаченого Конституцією України, законопроект пропонує введення колективного суб'єкту. Такі зміни за необхідності мали б вноситися до Конституції, а не до Закону України «про Регламент Верховної Ради України», однак це окрема тема для розмови.

5. Чимало питань фахової спільноти викликало і юридико-технічне оформлення законопроекту. Відповідно до законопроекту зміни мають бути внесені до Розділу IV Конституції України «Верховна Рада України», а саме до статті 93. Однак науковці неодноразового наголошували на тому, що предметом Розділу III Конституції України «Вибори. Референдум» є інститути безпосередньої демократії, та відповідно пропонували перейменувати цей розділ на загальнішу назву на кшталт «Форми безпосередньої демократії». Уміщення у цьому розділі статті²², яка регламентує інститут народної законодавчої ініціативи, із одночасним внесенням змін до ст. 93 Конституції України, відповідало б принципу системності норм права та сприяло б їх подальшому тлумаченню з урахуванням взаємозв'язку та взаємообумовленості норм права.

Понад те, О. М. Бориславська аргументовано доводить, що враховуючи, що розділ III передбачає особливу процедуру внесення змін із застосуванням всеукраїнського референдуму для їх затвердження, внесення положень про форми безпосередньої демократії, у тому числі про народну законодавчу ініціативу, в інші розділи є порушенням встановленої конституційної процедури²³.

Важливо й те, що майже одночасно із ухваленням аналізованого закону Верховною Радою України було ухвалено ще сім законів про внесення змін до Конституції України. Це закон № 1013 від 29.08.2019 про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії); № 1014 про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань); № 1016 про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України); № 1017 про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи); № 1027 про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України); № 1028 про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України); а також № 7203

²² Про це зазначала Олена Бориславська в дискусії фахової спільноти «Конституційний аудит» за 5 вересня 2019 р. URL: <https://www.facebook.com/groups/344493825739298/>

²³ Бориславська О. М. Amicus curiae щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: https://www.academia.edu/40935459/Amicus_curiae (дата звернення: 18.11.2019)

про внесення змін до Конституції України про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України).

Водночас такі одночасні фрагментарні зміни до Конституції України не лише порушують системність викладення її норм, а й призводять до дисбалансу, порушення цілісності та логічності Конституції як документу, так і процедури її прийняття. Така процедура внесення зміни є абсолютно неприпустимою для конституційного процесу. Недооцінка впливу та значення не лише легальності, а й легітимності конституційного процесу на подальшу реалізацію самої Конституції та визнання суспільством внесених таким чином змін, може призвести до катастрофічних наслідків та знецінення не лише Конституції, а й інших конституційно-правових інститутів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Вважаємо, що запровадження такого інституту прямої демократії як право народної законодавчої ініціативи, за умови вдалого його оформлення, сприятиме якіснішому виявленню лакун у законодавчому регулюванні суспільних відносин, слугуватиме ефективним індикатором потреб суспільства, стимулюватиме власну відповідальність суспільства за свої потреби та активнішу громадянську позицію, а також свідчитиме на користь демократизації взаємодії та взаємовпливу суспільства і держави.

Небезпеки щодо впровадження цього інституту сьогодні на диво суперечливі: від відсутності можливості реалізації через відсутність відповідного механізму до посилення політичних маніпуляцій, наприклад, збільшення потоку «законодавчого спаму» задля уповільнення або й блокування роботи законодавчого органу. Існує небезпека проведення непопулярних законодавчих ініціатив правлячої партії через механізм народної законодавчої ініціативи задля уникнення негативних політичних наслідків. Тому вкрай важливим є виробити виважений та науково обґрунтований механізм реалізації права народної законодавчої ініціативи та закріпити його на конституційному рівні.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Бориславська О.М. Amicus curiae щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: https://www.academia.edu/40935459/Amicus_curiae (дата звернення: 18.11.2019)
2. Даниляк О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1027/> (дата звернення: 18.11.2019).
3. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу Юридичний вісник. 2009. № 3. С. 25–28.
4. Іванова А.Ю. Традиції і новації в Конституції Української Народної Республіки 1918 року: погляд через сторіччя. Правове регулювання економіки. 2018. № 17. С. 48–58.
5. Крутько А.Л. Народна законодавча ініціатива: теоретико-правовий аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 20 с.
6. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы непосредственной демократии в современном обществе : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 2003. 46 с.
7. Петришин О. Демократичні основи правової, соціальної державності. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 1 (76). С. 32–41.
8. Сарторі Дж. Основи теорії демократії: народ і врядування / Демократія. Антологія / Упоряд. О. Проценко. К., 2005. С. 25–40.
9. Шаповал В.М. Народна ініціатива. Юридична енциклопедія: в 6-ти томах / Голова редкол. Ю.С. Шемшученко. К., 1998. Т. 4. С. 48.
10. Шаров Д. Народна законодавча ініціатива: порівняльно-правовий аспект / портал Українське право. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/rausera-iansrseava-krkshchkakhyva-tsukvryaoers-tuavsvym-aftyenkh/ (дата звернення: 18.11.2019)

Перелік юридичних документів:

1. Конституція Австрійської республіки. Федеральний закон (1920). URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/austria_constitut.html

2. Конституція Латвійської республіки (1922). URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii>
3. Конституція Литовської республіки (1992). URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner2019/litva.pdf>
4. Конституція Республіки Беларусь (1994). URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>
5. Конституція Республіки Куба (2019). URL: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Cuba-2019.pdf>
6. Конституція Республіки Північна Македонія (1991). URL: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>
7. Конституція Республіки Словенія (1991). URL: <https://www.us-rs.si/media/ustava.pdf.pdf>
8. Конституція Румунії (2003). URL: <http://www.constitutia.ro/const.htm>
9. Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації (1999). URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>

References

Bibliography:

1. Boryslavska O.M. Amicus curiae shchodo vidpovidnosti zakonoprojektu pro vnesennia zmin do statii 93 Konstytutsii Ukrainy (shchodo zakonodavchoi initsiatyvy narodu) (reistr. № 1015) vymoham statei 157 i 158 Konstytutsii Ukrainy. URL: [https://www.academia.edu/40935459/Amicus_curiae_\(data_zvernennia:_18.11.2019\)](https://www.academia.edu/40935459/Amicus_curiae_(data_zvernennia:_18.11.2019))
2. Danyliak O. Narodna zakonodavcha initsiatyva yak forma bezposerednoi demokratii: dotsilnist zaprovadzhennia v Ukraini. Analichna zapyska : Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen pry Prezidentovi Ukrainy. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1027/> (data zvernennia: 18.11.2019)
3. Zadorozhnia H.V. Zakonodavchi povnovazhennia Ukrainskoho narodu. *Yurydychnyi visnyk*. 3(12) 2009. S. 25–28.
4. Ivanova A. Yu. Tradytzii i novatsii v Konstytutsii Ukrainskoi Narodnoi Respubliki 1918 roku: pohliad cherez storichchia. *Pravove rehuliuвання ekonomiky*. 2018. № 17. S. 48–58.
5. Krutko A.L. Narodna zakonodavcha initsiatyva: teoretyko-pravovyi aspekt. Dyss. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01. Kharkiv, 2017. 20 s.
6. Rudenko V.N. Konstytutsyonno-pravovye problemy neposredstvennoi demokratyy v sovremennom obshchestve : avtoref. dyss. ... dokt. yuryd. nauk : 12.00.02. Ekaterynburh, 2003. 46 s.
7. Petryshyn O. Demokratichni osnovy pravovoi, sotsialnoi derzhavnosti *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 1 (76) 2014, 32–41.
8. Sartori Dzh. Osnovy teorii demokratii: narod i vriaduvannia / Demokratii : antolohiia / uporiad. O. Protsenko. K., 2005. S. 25–40.
9. Shapoval V.M. Narodna initsiatyva. *Yurydychna entsyklopediia*: v 6–ty tomakh / Holova redkol. Yu. S. Shemshuchenko. K., 1998. T. 4. S. 48.
10. Sharov D. Narodna zakonodavcha initsiatyva: porivnialno-pravovyi aspekt / portal Ukrainske pravo. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/rausera-iansrseava-krkshchkhakhyva-tsukvryaoers-tuavsvym-aftenkh/ (data zvernennia: 18.11.2019)

List of legal documents:

1. Konstytutsiia Avstriiskoi respubliky. Federalnyi zakon (1920). URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/austria_constitut.html
2. Konstytutsiia Latviiskoi respubliky (1922). URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii>
3. Konstytutsiia Lytovskoi respubliky (1992). URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner2019/litva.pdf>
4. Konstytutsiia Respubliki Belarus (1994). URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>
5. Konstytutsiia Respubliki Kuba (2019). URL: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Cuba-2019.pdf>
6. Konstytutsiia Respubliki Pivnichna Makedoniia (1991). URL: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>
7. Konstytutsiia Respubliki Sloveniia (1991). URL: <https://www.us-rs.si/media/ustava.pdf.pdf>
8. Konstytutsiia Rumunii (2003). URL: <http://www.constitutia.ro/const.htm>
9. Federalna Konstytutsiia Shveitsarskoi Konfederatsii (1999). URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>