

**КРУТЬКО А. Л.,**  
аспірант  
Науково-дослідного інституту  
державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
(Національна академія  
правових наук України)

УДК 340.12 : 342.572

### **РІВНІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ СПІВВІДНОШЕННЯ**

У статті акцентовано увагу на дослідженні та аналізі рівнів правового регулювання народної законодавчої ініціативи. Автор повно та всебічно дослідив дане питання, а також шляхом порівняння певних аспектів з'ясував специфіку регламентації даної форми безпосередньої демократії на певному рівні.

**Ключові слова:** демократія, форми безпосередньої демократії, народна законодавча ініціатива, рівні правового регулювання.

В статье акцентировано внимание на исследовании и анализе уровней правового регулирования народной законодательной инициативы. Автор полно и всесторонне исследовал данный вопрос, а также путем сравнения определенных аспектов выяснил специфику регламентации данной формы непосредственной демократии на определенном уровне.

**Ключевые слова:** демократия, формы непосредственной демократии, народная законодательная инициатива, уровни правового регулирования.

In this paper attention is focused on the research and analysis of legal regulation of the people's legislative initiative. By fully and comprehensively investigated the issue and, by comparing certain aspects of the regulation of specificity found this form of direct democracy at some level.

**Key words:** democracy, forms of direct democracy, people's legislative initiative, levels of legal regulation.

**Вступ.** Останніми століттями у світі відбулися значні позитивні зміни в державному та громадському житті. З кожним роком все більше держав стають на демократичний шлях розвитку. Поряд із класичними формами безпосередньої демократії (вибори, референдум) з'являються нові, не менш перспективні інститути прямої демократії, які передбачають пряму участь народу у вирішенні державних справ, – таким є інститут народної законодавчої ініціативи. Дана форма безпосередньої демократії є незнаною для українського народу, але, зважаючи на міжнародний досвід, – досить ефективною.

У своїх працях чимала кількість зарубіжних науковців досліджували інститут народної законодавчої ініціативи, зокрема Н. Антонова, Б. Іслаїмов, Дж. Зіммерман, Е. Крупеніна, С. Чащина, Г. Чеботаревта ін. Але питання, яке стосується всебічного дослідження рівнів правового регулювання даного інституту, не було належним чином висвітлено. Лише російський науковець В. Руденко у своїй статті «Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов» зробив перші спроби аналізу даного питання.



Саме тому, з огляду на дефіцит досліджень даного питання, вважаємо за необхідне розглянути його більш детально.

**Постановка завдання.** По-перше, виокремити та дослідити рівні нормативно-регулювання народної законодавчої ініціативи. По-друге, шляхом порівняння певних аспектів з'ясувати специфіку регламентації даної форми безпосередньої демократії на тому чи іншому рівні.

**Результати дослідження.** Народна законодавча ініціатива широко відома в різних країнах світу та регламентована на різних нормативних рівнях. У квітні 2012 року дана форма безпосередньої демократії була запроваджена на міжнародному рівні (наднаціональному) в Європейському Союзі та регламентована у ст. 11 Лісабонського Договору, тим самим надала можливість громадянам безпосередньо брати участь у законотворчому житті Європейського Союзу. На національному рівні вона передбачена конституціями таких держав, як: Киргизстан, Італія, Іспанія, Бразилія, Білорусь та ін. На регіональному рівні (даний рівень включає в себе суб'єкти федерації, кантони, штати, землі, національні області) народна законодавча ініціатива передбачена конституціями 23 штатів Сполучених Штатів Америки, Конституціями (Уставами) суб'єктів Російської Федерації, земель Федеративної Республіки Германії, конституціями кантонів Швейцарії, статутами іспанських національних областей (Країна Басків, Каталонія та ін.). Нерідко дане право закріплюється за громадянами й на муніципальному рівні (передбачено Уставом м. Йошкар-Оли, Росія; передбачена Конституцією Федеративною Республіки Бразилії) [1, с. 198-199].

З вищенаведеної класифікації видно, що народна законодавча ініціатива, яка існує в багатьох країнах, закріплена та діє на різних щаблях правового регулювання. Для розуміння специфіки регламентації даної форми безпосередньої демократії на тому чи іншому рівні пропонуємо порівняти певні її аспекти.

Перш за все зазначимо, що закріпленню народної законодавчої ініціативи на будь-якому рівні передують та пронизують одна мета – активізація та сприяння участі населення тієї чи іншої країни у регулюванні суспільно-політичних процесів та вирішенні нагальних проблем; підвищення соціальної активності та правової свідомості; формування, становлення та утвердження демократичного суспільства шляхом залучення громадян до законотворчої діяльності.

Юридична фіксація народної законодавчої ініціативи на певному рівні, на нашу думку, обумовлена певними факторами. Перш за все, аналізуючи законодавство країн, яке регулює дану форму безпосередньої демократії, ми звертаємо увагу на те, що закріплення народної законодавчої ініціативи залежить від форми державного устрою держави.

Форма державного устрою – одна з найважливіших характеристик держави. Саме державний устрій характеризує та відображає внутрішню структуру держави, спосіб її територіального поділу, співвідношення держави як єдиного цілого з її складовими частинами, міру централізації та децентралізації державної влади [2, с. 112]. Аналізуючи ознаки унітарної держави, такі як: наявність єдиних вищих органів державної влади; відсутність відокремлених територіальних утворень, які мають ознаки суверенності; наявність єдиного для всієї держави законодавства; єдине громадянство та одноособове представництво від усієї держави у міжнародних відносинах на рівні держав, – можна зробити висновок, що доцільніше та результативніше регламентувати народну законодавчу ініціативу саме на національному рівні. Можливий варіант запровадження даної форми ще й на муніципальному та адміністративно-територіальному рівні, за умови наявності достатньої території для поділу країни на адміністративно-територіальні одиниці та високої кількості правосвідомого населення, яке бажає брати участь в управлінні державними справами. Адже лише та частина громадян, яка проживає на даній території, може точніше знати ті проблеми, які потребують нормативного регулювання для



їх вирішення. Саме тому, на нашу думку, всі унітарні держави закріплюють народну законодавчу ініціативу у своїх конституціях, тобто на національному рівні, тим самим надають їй пріоритетне місце серед основоположних прав громадян. У свою чергу, реальне закріплення даної форми безпосередньої демократії забезпечує та гарантує її невідчужуваність та всезагальність.

На відміну від унітарних держав федеративні держави, такі як Швейцарія, Росія, США, Германия, характеризуються наявністю певних державних утворень (республік, штатів, земель, кантонів тощо), які мають деякі риси державного суверенітету; законодавство, яке складається із законодавства федерації та законодавства суб'єктів федерації; і саме вищепераховані риси дають змогу зробити висновок про доцільність юридичної фіксації народної законодавчої ініціативи саме на регіональному рівні.

У деяких високо розвинутих демократичних федеративних державах, а саме у Швейцарії, закріплення народної законодавчої ініціативи на кантональному рівні є недостатнім. Річ у тім, що на федеративному рівні законодавчої ініціативи не існує, а є лише конституційна ініціатива щодо часткового чи повного її перегляду. Для того щоб її реалізувати, необхідно зібрати не менше ніж 100 000 підписів. Досить часто громадяни прагнуть урегулювати питання на федеральному рівні, а оскільки можливість народу вносити законопроекти чи зміни до закону відсутня, то, як наслідок, спостерігається динамічне втручання до конституції з метою внести до неї певні доповнення. Як наслідок, Федеральна Конституція Швейцарії з моменту її прийняття 1874 року збільшилася вдвічі і навряд чи може вважатися лапідарним документом [3]. Виходячи з позиції того, що Конституція повинна містити загальні основоположні права, свободи, обов'язки людини та принципи її головні положення діяльності всієї системи держави, вважаємо за необхідне впровадження народної законодавчої ініціативи на національному (федеральному) рівні. Саме регламентація даної форми безпосередньої демократії в Союзній Конституції дасть можливість громадянам більшою мірою брати участь у законодавчому житті Федерації за допомогою прийняття союзних законів та зменшить кількість ініціювання повного та часткового перегляду Конституції задля врегулювання певних суспільних відносин, які можна буде зробити на рівні союзного законодавства. І хоча 18 квітня 1999 року була прийнята нова Федеративна Конституція Швейцарії, положення про народну законодавчу ініціативу вона не містила.

Повертаючись до рівнів нормативного закріплення народної законодавчої ініціативи, зазначимо, що в Росії дана форма безпосередньої демократії існує та діє на рівні муніципальних утворень. Як зазначає Н.А. Антонова, саме близькість муніципальної влади до населення, право громадян самостійно вирішувати питання місцевого значення виступає причиною існування саме на цьому рівні законотворчої ініціативи громадян. При розробці найбільш значимих для населення правових актів необхідно передбачати механізми, які спрямовані на всебічний захист від можливих негативних наслідків: максимальну публічність при їх розробці, роз'яснювальну роботу з тлумачення їх цілей та бажаних результатів. Залучення громадськості до правотворчої діяльності на рівні муніципальних утворень являє собою варіант узгодження інтересів різних соціальних груп при створенні та прийнятті правового акта [4, с. 5].

Не менш вагомою рисою, за допомогою якої різняться рівні нормативного регулювання народної законодавчої ініціативи, є джерело (форма) зовнішнього закріплення даної форми безпосередньої демократії. На міжнародному рівні народна законодавча ініціатива регламентована у ст. 11 Лісабонського Договору. У Договорі про Європейський Союз не закріплено детальну процедуру та порядок реалізації народної європейської ініціативи, саме тому Європейський Парламент та Рада 16 лютого 2011 року ухвалили «Положення про ініціативу громадян», в якому прописано порядок та умови запровадження народної законодавчої ініціативи.

На національному рівні право громадян на народну законодавчу ініціативу закріплено в конституціях, також деякі держави більш детально закріплюють процедуру та



умови реалізації такої ініціативи в Конституційних та Органічних законах. Наприклад, Конституція Італії у ст. 71 закріплює право народної законодавчої ініціативи, при цьому поряд із конституційним положенням існує й Конституційний Закон від 25 травня 1970 року № 352 «Про передбачений Конституцією референдум та про народну законодавчу ініціативу»; законодавство Іспанії, окрім закріпленого положення в ст. 87 Конституції, містить Органічний Закон від 26 березня 1984 року № 3/1984, який регулює народну законодавчу ініціативу; в Австрії також поряд із конституційним положенням існує Федеральний закон 1973 року, який закріплює та регламентує народну законодавчу ініціативу.

На регіональному рівні дане право юридично фіксується в уставах/конституціях суб'єктів федерації: земель, національних областей, кантонів та в статутах іспанських національних областей. Так, регулювання народної законодавчої ініціативи у Швейцарії на кантональному рівні здійснюється за допомогою закріплення відповідних положень у конституціях кантону. Наприклад, ст. 27-29 Конституції кантону Урі, ст. 41-44 Конституції кантону Фрибур, ст. 23-31 Конституції кантону Цюрих та ін. досить повно регламентовано процедуру та вимоги для реалізації права громадян на народну законодавчу ініціативу.

Аналізуючи законодавство Російської Федерації, можна зробити висновок, що деякі суб'єкти Федерації поряд із конституційним закріпленням містять і спеціальний закон, який більш детально та повно регулює закріплене за громадянами право. Наприклад, Устав Калінінградської області у ст. 19 закріплює право народної законодавчої ініціативи, поряд із цим існує та діє Закон від 22 вересня 2003 року № 309 «Про народну законодавчу ініціативу в Калінінградській області», Устав Алтайського краю у ст.ст. 54, 58, 75 також регламентує дане право і разом із тим існує Закон від 5 вересня 2014 року № 67-ЗС «Про народну законодавчу ініціативу в Алтайському краї», Устави Калуської обл., Ярославської обл., Амурської обл., Брянської обл., м. Москви також містять відповідні положення регулювання народної законодавчої ініціативи та закони, в яких передбачається порядок її впровадження та здійснення.

На противагу суб'єктам федерацій (зазначені вище), які мають більш розвинуте законодавство у сфері регулювання питань, що стосуються народної законодавчої ініціативи, існують і такі суб'єкти, які у своїх уставах мають лише часткове згадування даного інституту безпосередньої демократії, наприклад Іркутська обл., Томська обл., Астраханська обл. та ін..

Як вже зазначалося, народна законодавча ініціатива можлива і на муніципальному рівні. Так ст. 16 Уставу м. Йошкар-Оли (Росія) передбачає можливість громадян міста вносити в органи місцевого самоуправління проекти правових актів.

Іншою характерною рисою, яка відрізняє один рівень правового регулювання народної законодавчої ініціативи від іншого, є кількість осіб, які виступають на підтримку законодавчої ініціативи.

Визначення конституцією, уставом чи іншим нормативно-правовим актом, який регулює народну законодавчу ініціативу, числа осіб, які виступають на підтримку даної ініціативи, залежить та формується в результаті взаємозв'язку двох важливих факторів: по-перше, величини території, по-друге, кількості громадян, які на ній проживають. Саме тому цілком логічно, що чим вище рівень правового регулювання, тим більше необхідно підписів людей, які підтримують дану ініціативу. На міжнародному рівні, відповідно до ст. 11 Договору про Європейський Союз, для того щоб запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їх думку, треба ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів, необхідно зібрати щонайменше один мільйон підписів громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів [5, с. 16]. При цьому у п.8 Постанови № 211/2012 Європейського Парламенту та Ради «Про громадянську ініціативу» зазначено, що, для того щоб народна ініціатива була прозорою, ефективною та мала загальноєвропейський



характер, вона повинна походити щонайменше від семи держав-членів Європейського Союзу. Положення Європейського Союзу № 531/2014 від 1 березня 2014 року містить таблицю з даними про мінімальну кількість підписів для кожного члена-держави: Бельгія – 15 750, Болгарія – 12 750, Чехія – 15 750, Данія – 9 750, Германія – 72 000, Естонія – 4 500, Ірландія – 8 250, Греція – 15 750, Іспанія – 40 500, Франція – 55 500, Італія – 54 750 і т.д. [6].

Значно меншу кількість підписів громадян необхідно для ініціювання народної законодавчої ініціативи на національному рівні. Наприклад, для того, щоб представити народну законодавчу ініціативу на розгляд до вищого законодавчого органу, необхідно в Іспанії, згідно з її Конституцією від 27 грудня 1978 року, а саме ст. 87, зібрати не менше п'ятсот тисяч підписів; меншу кількість підписів вимагає ст. 41 Конституції Австрійської Республіки від 10 листопада 1920 року, відповідно до якої потрібно, щоб пропозиція (народна ініціатива) надійшла від ста тисячі громадян чи від однієї шостої громадян трьох земель, які мають права голосу; ст. 71 Конституції Італійської Республіки від 27 грудня 1947 року та ст. 28 D Конституції Угорської Республіки передбачає, що народ реалізує своє право законодавчої ініціативи шляхом внесення від імені не менш ніж п'ятдесят тисяч громадян, що наділенні виборчим правом; у Латвійській республіці відповідно до ст. 65 Конституції необхідно зібрати підписи однієї десятої частини виборців; ст. 88 Конституції Республіки Словенії від 23 грудня 1990 року передбачає можливість внесення законопроекту групою виборців чисельністю не менше п'яти тисяч. Таким чином, розглянувши деякі конституції зарубіжних країн, які регламентують народну законодавчу ініціативу на конституційному рівні, можемо відмітити, що, для того щоб розпочати ініціативу, необхідно одержати підтримку з боку визначеної конституцією кількості осіб. І необхідна кількість, з одного боку, є значно меншою, ніж для ініціювання на міжнародному рівні, а з іншого – значно більшою, ніж для регіонального (кантонального) рівня.

Народна законодавча ініціатива є досить розповсюджуваною та використовуваною у швейцарських кантонах та належить різній кількості громадян. Так, Конституція кантону Берн у ст. 58 закріплює, що для запровадження народної законодавчої ініціативи необхідно зібрати п'ятнадцять тисяч підписів протягом шести місяців; Конституція кантону Цюрих у ст. 24 передбачає здійснення народної ініціативи у кількості шести тисяч громадян, а також наявності індивідуальної ініціативи; Конституція кантону Урі у ст. 29 зазначає, що народна законодавча ініціатива має бути підписана не менш як однією десятою частиною активних громадян (виборців); право на прийняття, зміну чи скасування закону відповідно до ст. 21 Конституції кантону Люцерну мають чотири тисячі громадян [7], шість тисяч – у кантоні Фрибурі та Невшаталі; Конституція кантону Женева у ст. 56 закріплює, що необхідно три відсотка політично активного населення для запровадження законодавчої ініціативи. Народна законодавча ініціатива також існує і на рівні суб'єктів Російської Федерації, але на відміну від кантонів Швейцарії вона існує лише «де-юре», а «де-факто» не реалізовується. Згідно з Уставами (Конституцій) суб'єктів Російської Федерації кількість (відсоток громадян) підписів, необхідних для підтримки народної законодавчої ініціативи, коливається від ста тисяч (Краснодарський край) до однієї тисячі (Астраханська область, Калузька область, Республіка Тува), у відсотковому відношенні – від п'яти відсотків (Республіка Хакасія) до однієї десятої відсотка (Приморський край).

Як вже вище зазначалося, народна законодавча ініціатива можлива і на муніципальному рівні. Якщо розглядати законодавство сусідніх держав, а саме Російської Федерації, то ми не можемо не звернути уваги на Федеральний закон Російської Федерації від 6 жовтня 2003 року № 131-ФЗ «Загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації». У даному законі ст. 26, яка має назву «правотворча ініціатива громадян», чітко закріплює та гарантує на федеративному рівні право громадян на



реалізацію правової ініціативи та розгляд її компетентним органом (органом місцевого самоврядування або посадовою особою місцевого самоврядування, до компетенції яких належить прийняття відповідного нормативного акта). Відповідно до ст. 16 Уставу міського округу «Міста Йошкар-Ола» (Російська Федерація) для ініціювання народної правотворчої ініціативи необхідно отримати підтримку не менше одного відсотка від кількості жителів місцевого округу, які наділенні виборчим правом [8]. Народна законодавча ініціатива на рівні муніципалітетів передбачена Конституцією Федеративної Республіки Бразилія, яка в главі IV ст. 29 XII фіксує положення, що народна ініціатива до проектів законів можлива з боку не менше п'яти відсотків виборців, які мають особливий інтерес для муніципалітетів, міста чи району.

Таким чином, проаналізувавши рівні правового закріплення народної законодавчої ініціативи, зазначимо, що дана форма безпосередньої демократії існує та діє на всіх щаблях, починаючи з найвищого наднаціонального і закінчуючи не менш вагомим – муніципальним рівнем.

Саме тому перспективи подальших розвідок у даному питанні вбачаються у дослідженні з огляду на зарубіжний досвід порядку реалізації та використання даного інституту безпосередньої демократії.

#### **Список використаних джерел:**

1. Руденко В.Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://www.ifp.uran.ru/files/publ/eshegodnik/2001/16.pdf>.
2. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Аврвменко та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвік, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.
3. Швейцарский Хельсинский союз, Швейцарский Восточный институт, Фонд демократии. Право на инициативу и референдум в Швейцарии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: [http://www.mexnar.info/articles.php?article\\_id=653](http://www.mexnar.info/articles.php?article_id=653).
4. Антонова Н.А. Конституционно-правовые основы участия населения в осуществлении местного самоуправления / Н.А. Антонова // Вестник ТвГУ . Серия: Право. – 2011. – Вып. 25. – С. 4–15.
5. Основы права Европейского Союзу : нормативні матеріали / за заг. ред. проф., д.ю.н., член-кореспондента АПрН України М.В. Бураменського. – Харків : Видавництво «ФІНН», 2010. – 392 с.
6. Положення Європейського Союзу № 531/2014 від 1 березня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0531&from=EN>.
7. Конституція кантону Люцерн від 17 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20072702/index.html>.
8. Устав міського округу «Міста Йошкар-Ола» від 23 червня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: [http://www.gor-sobry-ola.ru/jgorsobr2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=352:-15-&catid=130:-3-----q--q-&Itemid=62](http://www.gor-sobry-ola.ru/jgorsobr2/index.php?option=com_content&view=article&id=352:-15-&catid=130:-3-----q--q-&Itemid=62).

