

ПОНЯТТЯ народної

правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика



В. Ф. Нестерович

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка

У статті розглянуто поняття народної правотворчої ініціативи крізь призму наукових підходів та законодавчої практики різних країн. Вказується, що поняття «народна правотворча ініціатива» у юридичних джерелах є узагальнюючим терміном, який застосовується до усіх актів правотворчості, які висунуті громадянами, а точніше встановленою кількістю виборців.

Ключові слова: народна правотворча ініціатива, громадськість, безпосередня демократія, нормативно-правовий акт, референдум.

В статье рассмотрено понятие народной правотворческой инициативы сквозь призму научных подходов и законодательной практики различных стран. Указывается, что понятие «народная правотворческая инициатива» в юридических источниках является обобщающим термином, который применяется ко всем актам правотворчества, которые выдвинуты гражданами, а точнее установленным количеством избирателей.

Ключевые слова: народная правотворческая инициатива, общественность, непосредственная демократия, нормативно-правовой акт, референдум.

The article deals with the concept of «people's law-making initiative» through the prism of scientific approaches and regulatory practices in different countries. Specifies that the concept of people's law-making initiative in the legal sources is an umbrella term that applies to all acts of law-making, which made citizens, but rather set number of voters.

Keywords: *people's law-making initiative, the public, direct democracy, legal act, referendum.*

Створення та діяльність Конституційної Асамблеї в Україні з метою модернізації національного конституційного законодавства суттєво активізувало науковий дискурс щодо забезпечення максимальної транспарентності, загальнодоступності, демократичності та деполітизації цього процесу, невтручання у нього суб'єктів владних повноважень, а також започаткування широкого обговорення конституційних ініціатив, залучення до нього громадськості. Тому пропонуємо виокремити інститут народної правотворчої ініціативи, який наразі є недооціненим в Україні і не має достатнього конституційно-правового регулювання.

Сьогодні досить актуальним є питання вивчення інституту народної правотворчої ініціативи загалом та його категоріально-понятійного апарату зокрема, що і є метою цієї статті. Значну допомогу нам надали наукові праці Дж. Зіммермана, В. Федоренка, В. Шаповала, Дж. Мура, К. Тахтарьова, В. Руденка, Б. Страшуна тощо, де розглянуто різні аспекти конституційно-правового регулювання народної правотворчої ініціативи.

Вагомі важелі для здійснення громадською впливу на прийняття нормативно-правових актів надає інститут народної правотворчої ініціативи. Реалізація цієї форми безпосередньої демокра-

тії ґрунтується на концепті верховенства «влади народу», який є визначальним для конституційних механізмів її закріплення у нормах Конституції та реалізації у всіх сферах функціонування суспільства і держави. При цьому наголошується у Доповіді Комісії з питань здійснення народовладдя щодо розуміння і реалізації конституційних положень, що фундаментальною основою для реалізації інституту народовладдя виступають конституційні принципи, за яких суспільство обумовлює сутність держави, а права і свободи людини і громадянина визначають мету і завдання здійснення народовладдя [1].

Народна правотворча ініціатива, порівняно з традиційними інститутами безпосередньої демократії, є відносно новим засобом народного волевиявлення. Наочним підтвердженням цьому є те, що як в Давній Греції, так і Давньому Римі схожого інституту прямого народовладдя не було. Громадяни поліса мали змогу лише обговорювати проекти правових актів, але не ініціювати їх. У правових системах сучасних держав інститут народної правотворчої ініціативи вперше з'явився у період Нового часу у конституційному праві Сполучених Штатів Америки. Його виникнення пов'язують із прийняттям у 1715 р. закону штату Массачусетс, що закріпив право народної правотворчої ініціативи на місцевому рівні. А у 1898 році схожа поправка була внесена до Конституції штату Дакота [2, с. 52-53].

Спочатку народна правотворча ініціатива мала тут на меті зобов'язати законодавчий орган розробити і прийняти закон з пропонуваного виборцями питання або, у випадку відмови парламенту зробити це, спонукати його винести питання на референдум. За таких умов розробка законопроекту завжди визнавалася функцією законодавчого органу. З часом був прийнятий інший порядок реалізації народної правотворчої ініціативи: самі ви-

борці, які виступають з такою ініціативою, можуть або навіть повинні скласти законопроект і запропонувати його законодавчому органу. Останній або приймає цей законопроект, або виносить його на референдум. Існує і такий варіант: законодавчий орган розглядає, потім виносить законопроект на народне голосування. Водночас у деяких штатах законодавчий орган може винести на референдум свій власний, альтернативний проект закону [3, с. 69].

Лейтмотивом до появи інституту народної правотворчої ініціативи стало зловживання законодавчою владою США у XIX столітті. Крім того, активне використання цього інституту безпосередньої демократії у сучасний період, звертає увагу американський правник Дж. Мур, відображає загальну тенденцію недовіри виборців до законодавця [4, с. 207]. Якщо законодавець у своїй діяльності буде здебільшого відпрацьовувати надану йому фінансову допомогу для обрання чи переобрання до законодавчого органу, а не служити загальному інтересу, приєднується до вищевказаної думки проф. Університету штату Нью-Йорк Дж. Зіммерман, то він ризикує втратити довіру виборця, й тоді інститут народної правотворчої ініціативи ще ширше застосовуватиметься у процесі прийняття нормативно-правових актів [2, с. 54].

В Європі визнання за громадянами права на подання проектів нормативно-правових актів у порядку народної правотворчої ініціативи пов'язують з боротьбою прибічників представницької та безпосередньої демократії в окремих кантонах Швейцарії у середині XIX ст. Вперше таке право було закріплено у кантоні Ваадт у 1845 р., за якого громадяни отримали право висувати законопроекти. У 1863 році право народної правотворчої ініціативи було введено у Базельській землі, а у 1869 р. – у Цюрихському кантоні [5, с.

119-123, 138]. А 5 липня 1861 року за підсумками загальнонаціонального референдуму народна законодавча ініціатива була введена на загальнодержавному рівні через закріплення відповідного положення у Конституції Швейцарії [6, с. 198].

У XX столітті народну правотворчу ініціативу було прийнято в багатьох європейських країнах. Слід відзначити, що інститут народної правотворчої ініціативи відомий також і у вітчизняній конституційній практиці за часів діяльності Української Народної Республіки. Зокрема, цей інститут було передбачено у Розд. IV «Всенародні Збори Української Народної Республіки» Конституції Української Народної Республіки (Статутом про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р. Так, частиною «е» ст. 39 Конституції УНР передбачалося, що законодавчі проекти вносяться на розгляд Всенародних Зборів безпосередньо виборцями – громадянами Республіки, в числі не менш ніж 100 тис., писаними заявами, підтвердженими через громади і подані Судові, який після перевірки їх вірності передає цю пропозицію Голові Всенародних Зборів [7, с. 75].

Оптимізація механізмів прямого демократичного волевиявлення на рівні владних органів Європейського Союзу сприяла виникненню нового рівня народної правотворчої ініціативи – Європейської громадянської ініціативи (European Citizens' Initiative), яка набула міжнародно-правового характеру. Завдяки Європейській громадській ініціативі, громадяни Європейського Союзу, які мають право голосу та представляють не менше третини країн ЄС, числом не менше мільйона, можуть запропонувати Європейській комісії приступити до розробки законодавчих пропозицій. Європейська комісія у даному разі зобов'язана розпочати аналіз такої пропозиції та можливості на предмет практичної реалізації, якщо її підтримали не мен-

ше 300 тис. виборців від трьох країн Євросоюзу. Після цього Європейській громадянській ініціативі відводиться не більше року, щоб добрати мільйон підписів, після чого Єврокомісія має протягом чотирьох місяців вивчити її та прийняти рішення щодо подальших дій [8, с. 21].

Єврокомісія зобов'язана розглянути заву з проханням ввести той чи інший закон, якщо його підписали мільйон громадян. Проте це дає можливість їм лише оцінювати наявні правові норми Європейського Союзу. На відміну від цього «громадянська ініціатива» дає змогу їм безпосередньо висувати законопроекти й формувати законодавчу базу ЄС. Процедура реалізації «громадянської ініціативи» не прописана в тексті Лісабонського договору детально, хоча в травні 2009 р. Європарламент прийняв відповідну резолюцію [9].

На сьогодні поняття «народна правотворча ініціатива» має декілька підходів у науці конституційного права щодо його визначення. Перш ніж перейти до їх аналізу, вбачаємо за необхідне звернути увагу на етимологію цього слова. Так, відповідно до Сучасного тлумачного словника української мови, категорія «ініціатива», походить від французького слова «initiative», що дослівно перекладається як «початок». У сучасному розумінні категорія «ініціатива» має такі значення: 1) почин; спонукання до дії; перший крок у якій-небудь справі; пропозиція, починання, наприклад, виступати з ініціативою; 2) активна, провідна роль у будь-яких діях; 3) здатність самостійно діяти [10, с. 362].

У доктрині американського конституційного права народна правотворча ініціатива позначається терміном «initiative» та кореспондується з однією з форм прямої демократії, за якої громадяни мають право запропонувати проект правового акта, який приймається виборцями на всезагальному голосуванні [4, с. 205]. На думку російського вченого В. Руден-

ка, під поняттям «народна правотворча ініціатива» слід розуміти складний інститут, яким передбачено, що певна кількість громадян може запропонувати проекти правових актів, в тому числі проект закону про внесення змін до конституції або інших правових актів, шляхом внесення їх до представницького органу або винесення на референдум [6, с. 196].

Для позначення народної правотворчої ініціативи у конституціях деяких держав, зокрема в Австрії, Киргизстані та ФРН, вживається поняття «народна ініціатива» [11, с. 48]. Однак, на нашу думку, означений термін має занадто широке застосування, оскільки його зміст поширюється не лише на прийняття представницьким органом публічної влади проекту нормативно-правового акта на вимогу встановленої кількості виборців, а й також на проведення референдуму за народною ініціативою.

У зв'язку з цим, варто звернути увагу, що поняття «народна правотворча ініціатива» у юридичних джерелах є узагальнюючим, яке застосовується до усіх актів правотворчості, що висунуті громадянами, а точніше встановленою кількістю виборців. Вона передбачає участь встановленої кількості виборців в ініціюванні та прийнятті нормативно-правових актів. Однак, якщо предметом народної правотворчої ініціативи є проект конституції або закону, то у такому разі вченими, як правило, використовуються відповідно поняття «народна конституційна ініціатива» та «народна законодавча ініціатива». Тобто ці поняття позначають різні види народної правотворчої ініціативи, тому цілком закономірно, що вони є вужчими за своїми значеннями.

Поняття «право народної законодавчої ініціативи» з'явилося у науці конституційного права порівняно недавно і є похідним від поняття «право законодавчої ініціативи», під яким, вважає український вчений

О. Мудра, слід розуміти право чітко визначеного конституцією кола суб'єктів щодо можливості їх звернення до законодавчого органу держави у формі проекту нового закону, зміни чи скасування чинного, а також змоги бути учасником законодавчого процесу з цього приводу [12, с. 4]. Як конституційно-правовий інститут, право законодавчої ініціативи є системою взаємопов'язаних правових норм, які регулюють відносини у відповідній сфері законотворчої діяльності та формують самостійний елемент системи права [12, с. 5]. Вітчизняний вчений-конституціоналіст В. Шаповал розуміє під поняттям «народна законодавча ініціатива» визначену у конституції кількість виборців, яка має право поставити в парламенті питання про прийняття закону, і представницький орган зобов'язаний розглянути це питання [3, с. 69].

У науці конституційного права також є такі терміни, як «усічена форма народної законодавчої ініціативи» та «спеціальна ініціатива», якими позначають право чітко передбачених законодавством інститутів громадянського суспільства вносити законопроекти з певних питань. Найчастіше цим правом наділяються громадські організації, здебільшого профспілки, у країнах тоталітарного соціалізму, які були упорядковані у цих країнах в єдину централізовану систему. Наділення правом законодавчої ініціативи громадських організацій диктувалося передусім, наголошує російський вчений-конституціоналіст Б. Страшун, прагненням впровадити конституційно-правові механізми, які б поставили «соціалістичну демократію» вище демократії «буржуазної» [13, с. 618]. В окремих країнах, наприклад у Великобританії, таке право має церква, але тільки з релігійних питань.

Народна правотворча ініціатива є самостійним інститутом безпосередньої демократії, тому з метою уникнення плутанини у категоріально-понятійному апа-

раті її слід відрізнити від схожих за змістом та формою інших видів прямого народовладдя. Зокрема, поняття «народна правотворча ініціатива» варто відмежовувати від таких понять, як «громадська ініціатива», «правотворчі пропозиції громадян» та «законодавчий референдум» [16]. Так, на думку російського вченого-конституціоналіста Б. Страшуна, незважаючи на те, що громадські ініціативи є колективними виступами громадян з метою вирішення нагальних питань, вони не тотожні народним правотворчим ініціативам. Громадські ініціативи на відміну від народних правотворчих ініціатив, продовжує вчений, не зобов'язують органи публічної влади розглядати їх вимоги, але здійснюють на них психологічний тиск [13, с. 847].

Схожій думки притримується й інший російський науковець В. Руденко, який вказує, що поняття «народна правотворча ініціатива» слід відрізнити від поняття «правотворчі пропозиції громадян», котрі на відміну від народної правотворчої ініціативи не є публічно-владними рішеннями. На думку вченого, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до яких направлені правотворчі пропозиції громадян, повинні враховувати їх у своїй діяльності, але не зобов'язані розглядати та приймати відповідні правові акти або відхиляти їх на своїх пленарних засіданнях. Адже народна правотворча ініціатива – це публічно-владне рішення [6, с. 197].

Дійсно, прийняття громадянами рішення про винесення на розгляд органів публічної влади або виборців проекту нормативно-правового акта за умови дотримання встановлених конституційним законодавством строків та процедур тягне за собою початок правотворчого процесу. У такому разі проект нормативно-правового акта повинен бути розглянутий представницьким органом публічної вла-

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

Наприклад, у Російській Федерації відсутність федерального регулювання народної правотворчої ініціативи відкрило для регіонів свободу творчості, що призвело до значної різноманітності визначень цієї форми прямої демократії в різних суб'єктах федерації. Народна правотворча ініціатива позначається через такі терміни, як «народна законотворча ініціатива» (Іркутська область), «народна правотворча ініціатива» (Липецька, Ярославська, Калузька області), «народна ініціатива» (громадян) (Томська область), «законодавча ініціатива» громадян (Тамбовська, Липецька, Волгоградська, Свердловська, Астраханська, Смоленська, Омська області). При цьому в Статуті Волгоградської області існує також «громадянська ініціатива», яка є формою звернення (заяви), оскільки не передбачає обов'язкового розгляду законодавчої пропозиції у парламенті. У Статуті Костромської області вводиться поняття «народна ініціатива», яка

включає в себе і звернення громадян, і схід, і пропозиції щодо законопроектів [14].

Інститут народної правотворчої ініціативи слід також відрізнити від права певної групи виборців запропонувати референдум з певного питання чи питань. Головною відмінністю в цьому є те, що народна правотворча ініціатива лише передбачає право виборців запропонувати проект нормативно-правового акта, що підлягає обов'язковому винесенню на всезагальне голосування виборців або розгляду представницьким органом публічної влади. При цьому останній, як правило, може прийняти будь-яке рішення: погодитися з проектом нормативно-правового акта, внести до нього поправки чи відхилити його. Якщо ж вести мову про референдум, слушно звертає увагу американський вчений Дж. Мур, то роль органу публічної влади полягає у забезпеченні його проведення, де рішення приймається всенародним голосуванням [4, с. 205]. Крім того, референдум може бути проведений не лише з питань нормативно-правового характеру, але й щодо інших питань – висловлення довіри або недовіри певному органу державної влади, зміна території тощо.

Щодо законодавчого закріплення категоріально-понятійного апарату інституту народної правотворчої ініціативи у чинному законодавстві України зауважимо, що він представлений лише поняттям «місцева ініціатива». Його зміст, відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 28097-ВР, полягає у тому, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Рішення ради, прийняте з питання, внесенного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади [15].

Таким чином, під поняттям «народна правотворча ініціатива» пропонуємо розуміти право чітко встановленої консти-

туцією чи законом кількості виборців запропонувати проект нормативно-правового акта, який підлягає обов'язковому розгляду представницьким органом публічної влади або виборчим корпусом на всезагальному референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи неприйняття цього нормативно-правового акта.

Список використаної літератури

1. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя Конституційної Асамблеї щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
2. *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы / Дж. Зиммерман // Вестник Московского государственного университета. – Серия 11. – Право. – 1991. – № 5. – С. 47-55.
3. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн : підруч. / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк, 1997. – 264 с.
4. *Moore J. L.* Elections A to Z / J. L. Moore. – Washington, D. C. : Congressional Quarterly Inc., 1999. – 560 p.
5. *Тахтаревъ К.* Отъ представительства къ народовластію / К. Тахтаревъ. – СПб. : Библиотека Обществознания, 1907. – 228 с.
6. *Руденко В. Н.* Прямая демократия : модели правления, конституционно-правовые институты / В. Н. Руденко. – Екатеринбург : УРО РАН, 2003. – 476 с.
7. Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі конституції України / Наук. ком. Д. Б. Яневський. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – С.73-79.
8. Consolidated version of the Treaty on European Union [English edition] // Official Journal of the European Union. – 2008. – C115. – 33 p.
9. Regulation (EU) № 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative // Official Journal of the European Union. – 2011. – L 65. – 22 p.
10. Сучасний тлумачний словник української мови : 65 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х. : ВД «Школа», 2006. – 1008 с.
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 4. / Ред. кол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2001. – 720 с.
12. *Мудра О. М.* Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. М. Мудра ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 17 с.
13. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / под ред. Б. А. Страшуна. – М. : Норма, 2007. – 896 с.
14. *Афиногенов Д. В.* Народная законодательная инициатива в России : обзор регионального законодательства // Центр экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ecom-info.spb.ru>
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 28097-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
16. *Федоренко В.* Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії» та їх співвідношення в конституційній правотворчості та правозастосовній діяльності / В. Федоренко // Бюлетень Конституційної Асамблеї. – 2012. – № 3. – С. 14-24.