

СУЧАСНІ МОДЕЛІ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Средницька І. Ю.

Досліджено основні моделі народної законодавчої ініціативи у сучасних державах. Встановлено, що більшість дослідників виокремлюють дві основні моделі народної законодавчої ініціативи: пряму та непряму. Обґрунтовано пропозиції про доцільність запровадження народної законодавчої ініціативи до Конституції України.

Ключові слова: безпосередня демократія, громадянське суспільство, народна законодавча ініціатива, народовладдя, парламент.

Исследованы основные модели народной законодательной инициативы в современных государствах. Установлено, что большинство исследователей выделяют две основные модели народной законодательной инициативы: прямую и непрямую. Обосновано предложение о целесообразности введения народной законодательной инициативы в Конституцию Украины.

Ключевые слова: непосредственная демократия, гражданское общество, народная законодательная инициатива, народовластие, парламент.

The article deals with the basic models of the popular legislative initiative in modern states. Found that the majority of researchers have identified two main models of the popular legislative initiative: direct and indirect. Proposals for amendments to the Constitution of Ukraine in order to implement the popular legislative initiative are made.

Keywords: direct democracy, civil society, popular legislative initiative, democracy, parliament.

Постановка проблеми. Теоретичний аналіз концептуальних підходів до розуміння поняття “народна законодавча ініціатива” в останнє десятиліття набули статусу окремого предмету наукових досліджень. Неузгодженість у науковій думці щодо визначення поняття народної законодавчої ініціативи, змістовного навантаження та її прикладного застосування значною мірою призводить до певної неоднозначної інтерпретації базової категорії науки конституційного права, оскільки сам феномен народної законодавчої ініціативи трактується широко. Це пояснюється тим, що реалізація народної законодавчої ініціативи можлива внаслідок проведення референдуму, так і через внесення законопроекту до законодавчого органу державної влади, практичний зміст якої залежить від історично обумовленої специфіки політичної системи держави.

Нині у вітчизняній і зарубіжній юридичній науковій літературі визначення народної законодавчої ініціативи є досить розмаїтими. До питання конституційних меж використання народної законодавчої ініціативи у різних країнах неодноразово зверталися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: О. І. Бичкова, О.О. Галус, А. М. Євгенєва, Г. В. Задорожня, В. В. Комарова, А. Л. Крутько, Л. А. Нудненко, В. М. Руденко, М. М. Смух, О.А. Щербанюк.

Метою статті є з’ясування особливостей сучасних моделей народної законодавчої ініціативи у зарубіжній

практиці та аргументація необхідності впровадження народної законодавчої ініціативи в Україні.

Виклад основного матеріалу. У теорії конституційного права відбулася певна еволюція щодо розуміння права народної законодавчої ініціативи. Так, в основу більшості наукових підходів правового регулювання народної законодавчої ініціативи покладена відповідна практика, що склалася в розвинених демократичних державах світу. Численні визначення права народної законодавчої ініціативи, що зустрічається в літературі, можна об’єднати в окремі групи (підходи).

До першого належать автори, які визначають це поняття наступним чином: право народної законодавчої ініціативи означає право громадян вносити у відповідні законодавчі органи до розгляду пропозиції про прийняття законодавчих актів, про внесення змін і доповнень до чинного законодавства [1, с. 459].

Згідно другого підходу право народної законодавчої ініціативи - це право певної 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]. При цьому парламент має право прийняти будь-яку ухвалу: погодитися з ним, внести до нього поправки або відхилити його [3, с.280].

І нарешті, відповідно з третім підходом під правом народної законодавчої ініціативи розуміють право певної кількості виборців розробити та направити законопроект представницькому органу публічної влади, який зобов’язаний розглянути такий проект або винести його на всезагальний референдум [4, с. 94-95].

Таким чином, можна стверджувати, що в науковій літературі немає єдності думок щодо однозначного розуміння поняття права народної законодавчої ініціативи. При цьому позиції науковців є досить полярними: від тлумачення у найвужчому розумінні, згідно з яким під народною законодавчою ініціативою розуміється лише право внесення народного законопроекту до представницького органу влади, і до надто широкого розуміння, дещо змістивши акценти, за яким народна законодавча ініціатива включає в себе можливість на проведення всенародного голосування.

З огляду на вищенаведені аргументи стає зрозумілим, що народна законодавча ініціатива характеризується неоднозначним характером, правовим походженням та наслідками. Особливий характер та виняткове значення народної законодавчої ініціативи ілюструє різноманітність моделей народної законодавчої ініціативи, що обумовлено культурними, економічними, політичними, соціальними та іншими рівнями розвитку країни, відповідними політичними режимами, формами правління, державного устрою та іншими факторами.

Вперше неоднозначність у розумінні поняття “народна законодавча як форма сучасної демократії” простежується у наукових роботах В. М. Руденка, С. С. Важнова та О. В. Щербанюк [5; 6, с. 48; 7, с. 98]. Вчені досліджують на прикладі конкретних країн народну законодавчу ініціативу як форму прямої демократії та як змішану форму прямої та представницької демократії,

заснованих на різноманітних суспільно-політичних традиціях зарубіжних країн.

Зокрема, А. Л. Крутько та А. М. Євгенєва виділяють за способом реалізації пряму та непряму народну законодавчу ініціативу [8, с. 50; 9, с. 16]. Пряма ініціатива - ініціативи громадян, які відповідно до передбаченої законодавством процедури безпосередньо виносяться на народне голосування, тоді як непрямі ініціативи передбачають залучення представницького органу для їх обговорення та прийняття.

Відомий американський учений Джозеф Зіммерман, досліджуючи особливості народної законодавчої ініціативи, дійшов висновку, що за "прямим" порядком народна законодавча ініціатива, підписана певною кількістю або певним відсотком виборців, безпосередньо поміщається у бюлетені під час наступних загальних або додаткових виборів, щоб електорат схвалив її чи відкинув, тоді як за "непрямою" ініціативою законопроект, підтриманий підписами виборців передається на розгляд законодавчого органу, який має визначений термін часу, щоб відреагувати на ініціативу. Якщо законодавчий орган не спромагається ухвалити закон або внести до нього поправки, ініціативу виносять на голосування з метою остаточного вирішення її долі під час референдуму [10, с. 273-274].

Отже, законодавство зарубіжних країн містить різні варіанти реалізації права народу на здійснення законодавчої ініціативи. Умовно їх можна згрупувати наступним чином. В одних країнах допускається прийняття або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства. В інших - народна законодавча ініціатива реалізується через представницький орган державної влади - парламент.

Представлені варіанти народної законодавчої ініціативи дають всі підстави вважати, що народна законодавча ініціатива це явище неоднорідне, порядок реалізації якого може відображатися по-різному. З метою усунення дискусійного питання щодо осмислення теоретичних засад народної законодавчої ініціативи, формування комплексного підходу до розуміння цього поняття доцільно провести систематизацію народної законодавчої ініціативи залежно від особливостей історичного виникнення та становлення народної законодавчої ініціативи шляхом виокремлення двох основних моделей народної законодавчої ініціативи: американської та європейської.

Функціонування народної законодавчої ініціативи в США має конкретно-історичний характер, що існував в тогочасній Швейцарії та характеризує зосередження повної законодавчої влади в руках народу, тоді як поява європейської народної законодавчої ініціативи позначає історичний період розвитку західної Європи з сильною позицією представницького органу державної влади.

При аналізі національних особливостей американського права, слід відмітити, що легіслатура штату США має повноваження розглянути запропонований законопроект, публічно висловити свою думку з предмету народної законодавчої ініціативи, але не має права вносити в законопроект будь-які зміни. Вказаний механізм реалізації народної законодавчої ініціативи домінує у більшості штатів США. Зрозуміло, що описана модель народної законодавчої ініціативи в прямому сенсі набуває твердих рис відверто безпосередньої демократії, що забезпечує найбільш повну участь громадян у процесі прийняття рішень шляхом всенародного голосування, причому часто остаточних. Таким чином, пряма ініціатива - позитивне

за своїм характером, адже дає змогу виборцям ухвалити закони, не вдаючись до послуг законодавчого органу.

Існування народної законодавчої ініціативи в Швейцарії не має аналогів в історії ХХ ст., що забезпечено умовами, особливо сприятливими для розвитку безпосередньої участі громадян у політичному житті держави. Певну роль у цьому відіграло те, що в Швейцарії ступінь розвитку безпосередньої демократії завжди перебував на досить високому рівні [11, с. 33].

Важливо підкреслити, що у всіх кантонах Швейцарії діє більш-менш однаковий порядок правового регулювання народної законодавчої ініціативи. Певна відмінність присутня народній законодавчій ініціативі в Цюрихському кантоні. Так, громадяни можуть використовувати народну ініціативу як в колективному, так і індивідуальному порядку [12, с. 202-203]. При індивідуальній ініціативі кожному громадянину належить право представити раді свою пропозицію і вимагати, щоб вона була передана на народне голосування. З метою уникнення зловживання вказаним правом законодавство Цюрихського кантону встановило, що "індивідуальна ініціатива повинна бути підтримана третьою частиною членів кантональної ради", тоді як колективна ініціатива складає 6 000 дійсних підписів, які повинні бути зібрані через шість місяців після укладення попередньої експертизи [13].

В кантонах Швейцарії та більшості штатів США правове регулювання народної законодавчої ініціативи пояснюється головною участю громадян в законодавчому процесі та відсутністю прийняття кінцевого рішення щодо законопроекту законодавчим органом державної влади. Так, громадяни володіють наступними можливостями: право на звернення до представницького органу державної влади для реєстрації народної законодавчої ініціативи; право на звернення до спеціальних допоміжних органів для отримання юридичної кваліфікованої допомоги у процесі розробки законопроекту; право на проведення агітації та збору підписів на підтримку ініціативи для винесення її на всенародне голосування; право на проведення голосування щодо остаточного прийняття законопроекту; право на звернення до суду.

У даному випадку роль законодавчого органу зменшується до моменту проведення контролю щодо дотримання вимог законодавства ініціативною групою громадян в процесі реалізації народної законодавчої ініціативи та в деяких випадках, перевірки достовірності підписів. Тобто, організаційна підготовка народної законодавчої ініціативи та прийняття кінцевого рішення щодо проекту акту покладаються на колектив громадян як основного суб'єкта народовладдя.

Законодавче регулювання в сучасних державах Європи схиляється переважно до визначення народної законодавчої ініціативи через термінологічну конструкцію "народ-парламент", так звана європейська модель народної законодавчої ініціативи, яка вперше закріпилася, або принаймні була започаткована, в конституціях європейських країн "першої хвилі" демократизації після Першої світової війни (Австрія, Латвія, Литва, Ліхтенштейн). Після закінчення Другої світової війни розпочинається наступний етап запровадження народної законодавчої ініціативи - етап, на якому вона набуває свідомого і відкритого характеру (Італія, Іспанія, Португалія, Польща, Словенія, Македонія, Румунія, Чорногорія тощо).

Вказана європейська модель народної законодавчої ініціативи передбачає важливу роль представницького органу державної влади, а не громадян, які ініціюють

законопроект. Тобто провідною рисою даної моделі є функціонування представницьких інституцій, тоді як народна законодавча ініціатива лише доповнює представництво в частині реалізації народовладдя.

Народна законодавча ініціатива з властивими їй процедурними рамками та етапами розпочинається від офіційного звернення суб'єкта законодавчої ініціативи щодо розробки законопроекту до внесення відповідного законопроекту до порядку денного сесії парламенту, після чого народна законодавча ініціатива стає предметом розгляду в парламенті для прийняття остаточного рішення.

В контексті європейської моделі, політичне право варто розцінювати як результат права певної кількості виборців у встановленій формі і встановленому способі ініціювати початок законодавчого процесу в представницькому органі, причому праву законодавчої ініціативи кореспондує обов'язок парламенту розглянути ініціативу, що поступила.

Європейські країни, які використовують дану модель народної законодавчої ініціативи, як правило, в змозі зробити конструктивне використання спільного потенціалу для поліпшення народної законодавчої ініціативи шляхом переговорів між прихильниками ініціативи і органом законодавчої влади. Тому у разі наявності добре підготовленого тексту народної законодавчої ініціативи, результати законодавчого процесу матимуть дуже високу частку ймовірності стати затвердженими легіслатурою.

Невірно протиставляти чи навіть ототожнювати американську та європейську моделі народної законодавчої ініціативи. Європейська модель народної законодавчої ініціативи характеризує себе як початкову стадію законодавчого процесу, яка реалізується шляхом подання уповноваженим суб'єктом до парламенту готових проєктів про прийняття нових законів, зміну чи скасування чинних. Тобто це стадія законодавчої ініціативи, де суб'єктом такої ініціативи виступає народ.

Порядок реалізації народної законодавчої ініціативи як американської моделі в США та Швейцарії проходить поза інституту представницької демократії. З цієї точки зору народна законодавча ініціатива максимально наближена до інституту референдуму та поєднуються з ним. Вказана модель набуває самостійний характер, що відображає правовий зв'язок суб'єкта ініціативи із законопроектом (проведення публічних слухань щодо законопроекту, внесення законопроекту на всенародне голосування для прийняття щодо нього кінцевого рішення).

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн, слід зазначити, що для реалізації європейської народної законодавчої ініціативи нерідко вимагається більш високий рівень петиційної підтримки, ніж для ініціативи американської, але остання не може бути відхилена.

Отже, є підстави вважати, що зміст народної законодавчої ініціативи поширюється не лише на прийняття представницьким органом публічної влади проєкту нормативно-правового акта на вимогу встановленої кількості виборців, а й також на проведення законодавчого референдуму за народною ініціативою.

Виходячи з аналізу двох моделей народної законодавчої ініціативи, треба зазначити, що в різних державах світу народна законодавча ініціатива не має універсального характеру і ступінь участі громадян в ній – є неоднаковим, а, отже, правова природа народної законодавчої ініціативи набуває особливе, дуалістичне, з правової точки зору, збірне значення.

Законодавство України, що регулює право громадян на референдум, таким чином, передбачає на національному

рівні модель народної законодавчої ініціативи, близькою до варіанту, який застосовується в США та Швейцарії.

Незважаючи на детальну нормативну регламентацію даного інституту безпосередньої демократії, практика проведення законодавчих референдумів в Україні – достатньо неоднозначна зі слабкими демократичними традиціями. Слід зазначити, що за час, який минув від дня набуття чинності Конституцією України, у нашій країні на всеукраїнському референдумі не було прийнято жодного закону. Тому правова база в Україні потребує досконалого реформування шляхом внесення змін до Конституції України з метою конституційного закріплення народної законодавчої ініціативи в парламенті. Таким чином Конституція України буде передбачати право громадян на народну законодавчу ініціативу як через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, так і через Верховну Раду України.

Г. В. Задорожня обґрунтувала необхідність визнання Українського народу суб'єктом законодавчої ініціативи у парламенті тим, що організувати прийняття закону у парламенті за народною ініціативою значно легше і дешевше, ніж на всеукраїнському референдумі та процес прийняття законів у парламенті значно мобільніший, ніж на референдумі [14, с. 28]. Повністю погоджуючись з автором, доповнимо, що проведення законодавчого референдуму за народною ініціативою в масштабах країни досить витратний процес, який вимагає чималих як організаційних, так і фінансово-матеріальних витрат, тоді як народна законодавча ініціатива як перспективна форма безпосередньої демократії забезпечує доступ громадян до законодавчої діяльності парламенту.

Тому, нашу думку, на сторожі інтересів України та його народу має стояти питання вибору конструктивно-обґрунтованої моделі народної законодавчої ініціативи та впровадження її на конституційному рівні України. Варто лише застосувати таку модель, яка б підходила до нашого суспільства і була б ефективною та результативною саме в нашій країні в умовах загострення довіри "всіх до всіх" та слугувала добросовісному виконанню своїх обов'язків всіма учасниками суспільних відносин.

На нашу думку, з урахуванням політичної ситуації в Україні, пропонується переглянути коло суб'єктів, які наділені правом законодавчої ініціативи в парламенті та наділити Український народ правом законодавчої ініціативи, що дозволить встановленою конституцією чи законом кількості виборців запропонувати проєкт нормативно-правового акта, який підлягає обов'язковому розгляду представницьким органом державної влади, якому відводиться вирішальна роль розглянути народну законодавчу ініціативу та прийняти по ній кінцеве рішення: погодитися з проєктом, внести до нього поправки, відхилити чи винести його на всенародний референдум.

Висновки. Категорія "модель народної законодавчої ініціативи" має комплексний характер. Комплексність її полягає в тому, що вона так чи інакше охоплює низку ключових питань, зокрема інституційно-функціональну організацію влади, співвідношення суспільства і державної влади, місце та роль громадських організацій, ступінь участі громадян на прийняття кінцевого рішення щодо законопроекту.

Відносно нашої країни важливо втілити в життя таку модель народної законодавчої ініціативи, яка врахувала б історичні традиції, політичні і територіальні особливості України. Виходячи з цього можна припустити, що найбільш прийнятливим сучасному стану представницької

демократії в нашій країні є запровадження європейської моделі народної законодавчої ініціативи, яка зачіпає, з одного боку, життєві інтереси народу, які необхідно забезпечити шляхом законодавчого оформлення, з іншого, – інтереси законодавчого органу державної влади, адже народні законодавчі ініціативи дозволяють оперативного виявити незадовільну роботу представницького органу у ході виконання законодавчих функцій і усунути його недоліки шляхом коригування та вдосконалення законодавчої бази. У разі отримання відмови представницького органу надати законопроект законної сили, проект правового акту може виноситися на народне голосування, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи несхвалення цього нормативно-правового акта. Це потрібно для того аби розгляд законопроект не обмежувався рамками парламенту. Зарубіжний досвід показав, що самостійно держава в особі органу влади не здатна якісно виконувати позначені завдання.

Література

1. Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) / В. В. Комарова // *Lex Russica* : Научн. труды Моск. гос. юрид. академии. – 2006. – № 3. – С. 459-473.
2. Галус О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні / О. О. Галус // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. – 2013. – Вип. 23. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 118-121.
3. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: навчальний посібник. – Чернівці: Рута, 2000. – 424 с.
4. Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 - конституционное право / М. А. Очеретина. – Екатеринбург, 2009. – 227 с.
5. Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 - конституционное право // [Электронный ресурс] / В. Н. Руденко; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2003. – 46 с. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1176225>
6. Важнов С. С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: : дисс. ... канд. юрид. наук : : 12.00.02 - конституционное право / С.С. Важнов. – Саратов, 2007. – 225 с.
7. Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О. В. Щербанюк // *Порівняльно-аналітичне право*. – 2013. – № 3-2. – С. 97-100.
8. Крутько А.Л. Поняття народної законодавчої ініціативи та її види / А. Л. Крутько // *Проблеми законності* : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. – Вип. 130. – С. 44-52.
9. Законотворчість : участь громадськості у законодавчому процесі : інформаційно-аналітичне дослідження / А. М. Євгенєва, Ю. Г. Шкарлат; Заг. ред. Е. Р. Рахімкулов. – К. : Заповіт, 2008. – 96 с.
10. Ціммерман Дж.Ф. Учасницька демократія: відродження популізму / Джозеф Ф. Ціммерман // *Демократія: Антологія* / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип. – 2005. – С. 263-304.
11. Кордик Д. Н. Законодательный процесс в европейских государствах: Россия, Германия, Австрия, Швейцария : дисс. ...канд.юрид.наук : 12.00.02 - конституционное право / Д. Н. Кордик. – Москва, 2007. – 198 с.
12. Курти О. История народного законодательства и демократии в Швейцарии: перевод с немецкого / Курти Ф.; Пер. и предисл.: Г.Ф. Львович. – СПб.: Т-во “Знание”, 1900. – 248 с.
13. *Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/5243.pdf>
14. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу / Г. В. Задорожня // *Юридичний вісник*. – 2009. – № 3 (12). – С. 25-28.

Средницька І.Ю.,

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету “Одеська юридична
академія”

Надійшла до редакції: 19.12.2016