**Література**

1. Горностай К. *Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 12. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 51–55.*
2. Олійник В.С. *Конституційне право людини на особисту недоторканність і його забезпечення органами внутрішніх справ України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.С. Олійник. – К., 2006. – 20 с.*
3. Колодій А.М., Олійник А.Ю. *Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.*
4. Dahl R. *Dilemmas of Pluralist Democracy. – London : Yale University Press, 1982. – P. 16.*
5. Hayek F. *Law, Legislation and Liberty. Vol. 3. – Chicago : University of Chicago Press, 1979. – P. 111–122.*
6. Давид Р., Жоффре-Спинози К. *Основные правовые системы современности : пер. с фр. В.А. Туманова. – М. : Международн. отношения, 1996. – 400 с.*
7. Речинський В. *Громадянські права як юридичний засіб протидії державній владі // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 78–87.*
8. *Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. – Київ, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=23&Itemid=33.*
9. *Рішення Європейського суду з прав людини щодо України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/19614>.*
10. *Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/4651-17.*
11. *Дванадцята загальна доповідь Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (CPT/Inf – 2002). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.cpt.coe.int/lang/ukr/ukr-standards.doc.*

УДК 342.572(4+477).001.36

І. Средницька,аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»**НАРОДНА ІНІЦІАТИВА ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ
ДЕМОКРАТІЇ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ВИДИ**

На сучасному етапі формування в Україні демократичної, соціальної та правової держави особливої актуальності набуває наукове осмислення перспектив розвитку безпосередньої демократії. Одним з основних кроків держави має бути забезпечення прямої участі громадян у законодавчому процесі шляхом закріплення в Конституції України народної законодавчої ініціативи.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що серед безпосередніх форм участі громадян у законодавчому процесі правовою регламентацією забезпечені тільки інститути виборів та референдуму. У той час, як у більшості зарубіжних країн світу інститут народної законодавчої ініціативи закріплений в Конституції держав і є формою вираження безпосередньої

демократії на державному рівні. У цьому контексті, українському законодавцеві в процесі реформування Конституції України доцільно врахувати позитивний досвід зарубіжних країн в цій сфері. Для цього важливого значення набуває виявлення найбільш суттєвих особливостей конституційного законодавства та аналіз конституційно-правового регулювання реалізації народної законодавчої ініціативи в сучасних демократичних державах.

Народну ініціативу як форму безпосередньої демократії розглядають у наукових працях такі українські вчені, як Ю.Г. Барабаш, Є.Ф. Глухачов, І.М. Жаровська, В.М. Кириченко, А.М. Колодій, В.Ф. Нестерович, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, Ю.С. Шемшученко, О.В. Щербанюк.





Як зазначає Ю.С. Шемшученко, народна ініціатива – це форма безпосередньої демократії, яка змістовно пов'язана з прийняттям парламентом відповідних законодавчих актів та внесенням змін до Конституції, а також проведенням референдуму [1, с. 47].

На думку В.І. Дунаєва та А.А. Нікітського, це право не варто змішувати з правом народних петицій, тобто прохань, що подаються довільною кількістю громадян законодавчим установам чи голові виконавчої влади і виражають різні побажання. Вчені мають на увазі, що ці петиції – факт політичний, а не юридичний, оскільки вони не тягнуть обов'язково за собою певних юридичних наслідків: палати представників і голова виконавчої влади можуть задовольнити прохачів, але мають право залишити їх прохання без всяких наслідків. Право ж народної ініціативи невідкладно тягне за собою дуже важливі юридичні наслідки [2, с. 113]. Погоджуючись з думкою авторів, слід додати, що народна ініціатива має значно ширше тлумачення, а далі її використання в практиці за рахунок своїх корисних особливостей.

В конституційній теорії і практиці виділяють три основні різновиди народної ініціативи: народна референдна ініціатива, народна законодавча ініціатива та народне вето. У Конституції України не передбачаються усі механізми прямої реалізації народної ініціативи, і це пояснюється стриманим відношенням органів публічної влади у центрі і на місцях до волевиявлення народних мас у проявах народної ініціативи [3].

Найвідомішим та найпоширенішим засобом прямої демократії є застосування референдної ініціативи. За визначенням В.М. Шаповала, «народна референдна ініціатива – це вимога певної кількості виборців, встановленої конституції провести в визначеній формі референдум (народне голосування). Такий референдум проголошується чи призначається уповноваженим на це органом. Особливістю народної референдної ініціативи є те, що вона поєднує дві форми прямої демократії: народна ініціатива та референдум» [4, с. 170].

Також можна виділити конституційні референдуми за народною ініціативою, що передбачають пропозицію про зміну конституції держави та, як правило, вимагають більшої кількості голосів, ніж звичайна ініціатива, що стосується нормативно-правових актів нижчого рівня (Австрія, Литва, Іспанія, Італія, Угорщина, Україна та ін.).

Науці конституційного права відомий такий вид народної ініціативи як народне вето (від лат. veto – забороняю), у ряді держав – інститут безпосередньої демократії,

який передбачає право громадян скасувати шляхом голосування на референдумі прийняті представницьким органом державної влади закони або акти, що мають силу закону.

Сучасні конституціоналісти звертають увагу на схожість інституту народного вето з інститутом референдуму. Часто висловлюється думка, що народне вето, по суті, є різновидом відхиляючого референдуму. Однак відмінною рисою інституту народного вето є наявність набагато жорстких, порівняно з іншими різновидами референдуму, вимог щодо проведення голосування та підведення його підсумків. Звідси випливає, як правило, абсолютний характер народного вето, який не передбачає погоджувальних процедур, подальшого доопрацювання законопроекту. Цим інститут народного вето відрізняється від будь-якого іншого референдуму. Так, право народного вето закріплено в Конституціях Італії та Швейцарії, де існують досить жорсткі обмеження щодо порядку ініціювання референдумів [5, с. 16–19].

Ширше застосування має народна законодавча ініціатива, яка передбачає прийняття нормативно-правових актів або внесення до нього змін за безпосередньої участі громадян. Для позначення народної законодавчої ініціативи у конституціях деяких держав вживається саме термін «народна ініціатива» (Австрія, Киргизстан, ФРН). У багатьох випадках за відповідною ініціативою вносяться зміни і до конституції (Швейцарія) [1, с. 48].

Конституційно-правова наука розглядає народну законодавчу ініціативу як право певної групи виборців запропонувати проект закону, котрий підлягає обов'язковому розгляду парламентом, хоча останній, за результатами обговорення, вправі прийняти будь-яке рішення: погодитись з проектом, внести в нього поправки або відхилити його [6, с. 252].

Поняття і механізм реалізації народної законодавчої ініціативи в зарубіжних державах сформувалися набагато раніше, ніж в Україні, що обумовлює більш широке її застосування. На сьогодні народна законодавча ініціатива – досить поширене явище і закріплена в конституціях Австрії, Іспанії, Італії, Австралії, Перу, на регіональному – застосовується в США, Швейцарії, ФРН та деяких інших країнах (в суб'єктах федерації).

Аналіз матеріалів зарубіжної практики дозволяє трактувати народну законодавчу ініціативу як важливий конституційно-правовий інститут безпосередньої демократії, який виражений у сукупності правових





норм, що регламентує підстави, порядок організації та проведення народної ініціативи у межах, встановлених конституцією. Конституційно-правовий інститут народної законодавчої ініціативи, як це передбачено законодавством ряду зарубіжних держав, визнає надання права встановленому числу виборців вносити проект закону, в тому числі проект закону про внесення змін до конституції або інших правових актів, на розгляд представницького органу або винесення на референдум.

Інститут народної законодавчої ініціативи безпосередньо не закріплюється в Конституції України, але історичні передумови розвитку цієї ініціативи в Україні існують. Яскравим проявом закріплення народної законодавчої ініціативи був Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського, розроблений в 1905 р. Українською народною партією. Зокрема, ст. 32 цього проекту передбачала народну законодавчу ініціативу на вимогу не менш як 25 тис. осіб, а ст. 63 закріплювала плебісцит як вибори усім українським народом Президента України [7, с. 63–64].

Пізніше «Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки», відомий як Конституція УНР від 29 квітня 1918 року, передбачив, що «законодатні проекти» вносяться на розгляд Всенародних Зборів «безпосередньо виборцями-громадянами Республіки в числі не менш 100 тисяч», писаними заявами, підтвердженими через громади і поданими Судові, що на повірці їх правосильності передає цю пропозицію Голові Всенародних Зборів» [8, с. 54].

Після встановлення радянської влади на українських землях 1918 р. ставлення юридичної науки радянського часу до народної ініціативи було швидше скептичним, ніж схвальним [9, с. 180]. Як слушно зазначає сучасний російський філософ-правознавець В.М. Руденко, звертаючись до досліджень безпосередньої демократії радянського періоду, необхідно врахувати особливості політичної системи колишнього радянського суспільства, що мала характер мобілізаційної політичної сили. Її зміст полягав у тому, щоб народ активно брав участь у розбудові держави. Саме ця «активна участь» і вважалася радянською безпосередньою демократією [10, с. 39-43].

В Україні суб'єкти законодавчого процесу визначені конституційно. Згідно зі ст. 93 Конституції України, право законодавчої ініціативи належить народним депутатам України, Президентові України, Кабінету Міністрів України та Національному банку

України. Виходячи з п. 2 ст. 5 Конституції України, цим правом наділений також Український народ [11, ст. 5, ст. 72], тому, вважаємо за необхідне, передбачити в Конституції України можливість народної законодавчої ініціативи. Водночас зміст цього права має проводитися з урахуванням європейської конституційної практики та відповідати сучасним концептуальним засадам розвитку держави, а також політико-правовим реаліям сьогодення.

Важливою проблемою, яка об'єктивно існує в цій сфері, є визначення правової природи народної законодавчої ініціативи. На цей аспект доречно звертає увагу О.В. Щербанюк, який зумів виявити її загальні та специфічні ознаки з такими формами безпосередньої демократії, як референдум і звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Так, автор пише: «Якщо певні види референдуму виступають безпосередньою формою участі громадян у сфері правотворчості, то законодавча ініціатива, як правило, являє собою непряму участь громадян України в нормотворчому процесі. В той же час винесення законопроектів на референдум розглядається теоретиками права в контексті інституту референдуму. В результаті інститут народної законодавчої ініціативи в частині його різновидів, тісно пов'язаних з референдумом, ототожують з інститутом референдуму» [12, с. 99].

Досліджуючи це питання, С.С. Важнов також відзначає тенденцію поширення норм, які регулюють інститут референдуму на порядок регламентації права народної законодавчої ініціативи [13, с. 96]. Разом з тим, російський вчений вказує, що найменування «народна ініціатива» може використовуватись на різних рівнях здійснення публічної влади в наступних варіантах: на федеральному – «народна законодавча ініціатива», на регіональному – «законодавча (правотворча) ініціатива громадян», на місцевому – «правотворча ініціатива громадян». Відзначимо, що у Російській Федерації право народної ініціативи доки отримало визнання не на загальнодержавному, а на регіональному і місцевому рівнях. У цьому відношенні регіони Росії обігнали центр, оскільки в багатьох суб'єктах федерації народна ініціатива вже стала правовою нормою [14, с. 16].

Щоб зрозуміти сутність інституту народної законодавчої ініціативи в сучасному конституціоналізмі, вказує конституціоналіст В.М. Руденко, необхідно проаналізувати як мінімум чотири варіанти інституту ініціативи. До першої моделі відносяться варіанти, засновані на вирішальній ролі





громадян (ініціатива як інститут прямої демократії). До другої – варіанти, спрямовані на важливу роль представницького органу влади (ініціатива як змішаний інститут прямої і представницької демократії) [15, с. 306–319].

Подібної думки дотримується український вчений О.В. Щербанюк, вказуючи на те, що перша модель визначає інститут народної законодавчої ініціативи як сукупність правових норм, що регулює єдиний законодавчий процес, який здійснюється громадянами без представницького органу. Така модель передбачена законодавством штатів Сполучених Штатів Америки (Арканзас, Каліфорнія). Що стосується другої моделі – ініціатива як змішаний інститут прямої і представницької демократії, – то вона насамперед спрямована на обов'язкову участь представницького органу у розгляді та прийнятті народної ініціативи. При цьому парламент може погодитися з проектом, внести до нього поправки або відхилити його (Австрія, Італія, Іспанія). Існує і такий варіант, коли після розгляду ініціативи парламентом, вона обов'язково виноситься на референдум (Латвія, Швейцарія). В цьому сенсі, головна відмінність такої моделі полягає в тому, що інститут народної законодавчої ініціативи є однією із стадій парламентських процедур [12, с. 98].

А.М. Євгенєва у своєму дослідженні «Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі» перелічує такі варіанти реалізації народної ініціативи: а) пряма ініціатива – ініціативи громадян, які, відповідно до передбаченої законодавством процедури, безпосередньо виносяться на народне голосування; б) непряма ініціатива – ініціативи громадян, які передбачають залучення представницького органу для їх обговорення та прийняття, а потім виносяться на народне голосування; в) ініціатива щодо порядку денного – ініціативи громадян виносяться до представницького органу, який самостійно їх розглядає та приймає рішення [16, с. 16–17]. У цілому, можна зробити висновок, що 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. Останнє, на нашу думку, втілює оптимальний варіант реалізації народної законодавчої ініціативи, так як поєднання представницької і безпосередньої демократії є вищим проявом повновладдя народу.

Відкритим залишається питання щодо відпрацювання процедури здійснення народної законодавчої ініціативи в Україні, оскільки вона має свої особливості. Йдеться про те, що в українському законодавстві право народної законодавчої ініціативи залишається нерегульованим, так як воно регулюється практично тими ж нормами, що і право громадян на референдум, що говорить про їхнє ототожнення [17, ст. 15]. І тому О.В. Щербанюк справедливо зазначає, що законодавство про народну законодавчу ініціативу повинно розроблятися з урахуванням, але окремо від законодавства про референдум [12, с. 99].

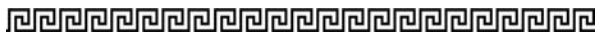
Підсумовуючи вищесказане, слід визначити, що інститут народної законодавчої ініціативи – це сукупність конституційно-правових норм, що закріплює право виборців запропонувати проект закону, який підлягає обов'язковому розгляду парламентом. При цьому парламент, як правило, може прийняти будь-яке рішення: погодитися із проектом, внести до нього поправки чи відхилити його. Цим народна законодавча ініціатива відрізняється від референдуму, чие рішення має законну силу, так і права народних петицій, що передбачає письмову відповідь, але не несе обов'язково за собою юридичних наслідків.

Враховуючи відсутність в Конституції України такої форми безпосередньої демократії, необхідно закріпити на законодавчому рівні не можливість, а обов'язковість права народної законодавчої ініціативи, що сприятиме підвищенню вільного доступу громадянського суспільства до законотворчого процесу. Насамперед для цього необхідно ввести зміни до розділу III «Вибори. Референдум» чинної Конституції України та прийняти на державному рівні відповідний закон, який урегулює механізм реалізації народної законодавчої ініціативи в Україні.

Необхідним залишається подальше наукове дослідження народної законодавчої ініціативи, її особливостей та специфіку реалізації. Безперечно, існує чимало чинників, які гальмують та ускладнюють процес законодавчого запровадження народної законодавчої ініціативи в національне законодавство. Однак удосконалення конституційних засад безпосередньої демократії та використання зарубіжного досвіду дозволять гарантувати участь громадян у законодавчому процесі та вирішити низку проблемних питань щодо взаємодії влади і громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: безпосередня демократія, народна законодавча ініціатива, народне вето, референдум.





У цій статті аналізується поняття та види народної ініціативи, які існують в конституційному праві. Розглянуто конституційно-правові моделі реалізації інституту народної законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах. Також досліджується виникнення, розвиток та необхідність закріплення на законодавчому рівні народної законодавчої ініціативи в Україні.

В этой статье анализируется понятие и виды народной инициативы, существующие в конституционном праве. Рассмотрены конституционно-правовые модели реализации института народной законодательной инициативы в зарубежных странах. Также исследуется возникновение, развитие и необходимость закрепления на законодательном уровне народной законодательной инициативы в Украине.

This article analyzes the concept and types of the public initiatives existing in the constitutional law. We consider the constitutional models of the realization of the institution of public legislative initiative in foreign countries. The article also examines the emergence, development and legal consolidation of the public legislative initiative in Ukraine.

Література

1. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 4 : Н-П. – 720 с.
2. Дунаєв В.І. Референдум і народна ініціатива (Розд. IX з кн. «Нариси науки про державу») / В.І. Дунаєв, А.А. Нікітський // *Вибори та демократія : Науково-просвітницький правничий журнал.* – 2009. – № 3. – С. 110–121.
3. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя Конституційної Асамблеї щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sau.in.ua/ua/activities/reports/id/dopovid-komisiji-z-pitanzdijsnennja-narodovladdja-schodorozuminnja-i-realizaciji-konstitucijnih-polozen-vlada-narodu-705/>.
4. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник : рекомендовано МОН України : академ. курс / В.М. Шаповал. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.
5. Руденко В.Н. «Народное вето» как институт непосредственной демократии // *Государство и право : Журн. Рос. акад. наук.* – 2004. – № 3. – С. 16–22.
6. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : рекомендовано МОН России : учебник для вузов / В.Е. Чиркин. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2007. – 607 с.
7. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України : Навч. посіб. для студ. ВНЗ / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.
8. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / упоряд. І.О. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 400 с.
9. Васильєв А.М. Теория государства и права : учебник / Айзенберг А.М., Васильев А.М., Котляревский Г.С., Малькевич В.В. и др. – М. : Юрид. лит., 1977. – 472 с.
10. Руденко В.Н. Методология исследования институтов прямой демократии в современном обществе // *Правоведение.* – 2003. – № 4. – С. 38–51.
11. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // *ВВР України*, 1996. – № 30. – Ст. 141 (Зі змінами, внесеними згідно із Законом 2222–IV від 08.12.2004).
12. Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні // *Порівняльно-аналітичне право.* – 2013. – № 3. – С. 97–100.
13. Важнов С.С. Соотношение правотворческой инициативы граждан с институтами непосредственной демократии / С. С. Важнов // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки.* – 2007. – № 4. – Вып. 1. – С. 93–98.
14. Важнов С.С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С.С. Важнов. – Саратов, 2007. – 225 с.
15. Руденко В.Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук.* – Екатеринбург, 2001. – Вып. 2. – С. 303–342.
16. Євгенєва А.М. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі : Інформаційно-аналітичне дослідження / А.М. Євгенєва, Ю.Г. Шкарлат; за заг. ред. Е.Р. Рахімжулова. – К. : Заповіт, 2008. – 98 с.
17. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.12 р. // *Офіційний вісник України.* – № 92.

