



Нестерович В.Ф.

доктор юридичних наук, доцент
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)

УДК 342.572

ЛЕГІТИМАЦІЯ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ

Розкрито питання легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні. Вказано, що конституційно-правове регулювання народної законодавчої ініціативи спрямоване на створення умов щодо свідомого прийняття самими виборцями законодавчих актів. На сьогодні народна законодавча ініціатива є важливою конституційно-правовою формою безпосередньої демократії, при цьому не замінюючи у жодному разі її представницьких форм. Зроблено висновок, що вихідною точкою у легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні повинно стати її закріплення у Конституції України, що значно посилить гарантованість та ефективність цієї форми безпосередньої демократії.

Ключові слова: легітимація, народна законодавча ініціатива, безпосередня демократія, Україна.

Постановка проблеми. Народна законодавча ініціатива є досить новою формою безпосереднього народовладдя, оскільки як радянське, так і українське законодавство до прийняття Конституції України не передбачало безпосередньої участі громадян у законодавчому процесі. Вони мали лише право звертатися до органів публічної влади з пропозиціями та зверненнями, які не передбачали обов'язок цих органів розглянути законопроект та прийняти стосовно нього відповідне рішення [1, с. 142–143]. З прийняттям Конституції України було створено передумови для народної законодавчої ініціативи, утім, її реалізація нині видається дещо проблематичною. Справа у тому, що відповідно до статті 93 чинної Конституції України, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України і Кабінету Міністрів України. У свою чергу, пункт 3 частини 1 статті 85 Конституції визначає, що до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів. Варто також вказати, що у статті 75 Конституції України парламент визначається єдиним органом законодавчої влади [2].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблема легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні знайшла своє відображення у працях таких вчених: Є. Бусол, І. Жаровська, О. Мудра, В. Погорілко, В. Федоренко, В. Шаповал, П. Шляхтун тощо. Аналіз праць вітчизняних вчених щодо легітимації народної законодавчої ініціативи в

Україні дозволяє стверджувати, що дослідження цієї проблеми є досить новим науковим напрямом у вітчизняній юридичній науці щодо вивчення форм безпосередньої демократії. У зв'язку з цим багато питань легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні залишилися поза увагою українських вчених та потребують свого ґрунтовного наукового дослідження.

Метою цієї статті є розкриття можливості легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Конституція України, хоч прямо і не містить терміна «народна законодавча ініціатива», утім, містить цілу низку норм, які дозволяють її здійснення в Україні. Зокрема, Конституція України чітко визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5); громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах (ч. 1 ст. 38); народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69); всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою 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 (ч. 2 ст. 72); референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74).

У зв'язку з цим у вітчизняній науці конституційного права неодноразово було висловлено пропозиції щодо розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, які визначені в Конституції України. До їх числа, згідно з ч. 1 ст. 93 Конституції України, належать Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України. Тому у суспільстві все частіше порушується питання про надання права законодавчої ініціативи Українському народові. Більше того, удосконалення таких механізмів прямої демократії, як право громадян на всеукраїнському референдумі ухвалювати закони України та вносити до них зміни, було визначено декількома Президентами України одним з основних напрямів подальшого конституційного реформування [3, с. 17].

Порушення питання легітимації інституту народної законодавчої ініціативи у вітчизняному політикумі сприяло активізації обговорення цього питання і в академічних колах. Так, на переконання українського вченого І. Жаровської, доцільно включити народну законодавчу ініціативу у нову редакцію Конституції України, що дозволить народові безпосередньо впливати на законотворчий процес у державі та подолає стереотип закритої влади [4, с. 29]. Постановка питання про народну законодавчу ініціативу під таким кутом зору обумовлена насамперед тим, що для належної реалізації народної законодавчої ініціативи її слід прямо передбачити у тексті Конституції України.

Крім того, Конституційний Суд України у рішенні від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на рефе-

рендумі дійшов висновку, що за змістом статей 5, 72, 74 Конституції України народ, як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів з питань податків, бюджету, амністії) [5]. За цього, положення статті 75 Конституції України, за яким єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, не означає, що народ безпосередньо на референдумі не може приймати закони, оскільки саме народ, відповідно до статті 5 Конституції України, є єдиним джерелом влади в Україні [2].

Свою правову позицію Конституційний Суд України виклав у рішенні від 14 грудня 2000 р. № 15-рп/2000 у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України, в якому констатував, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Це означає, що право приймати закони, вносити до них зміни у разі, коли воно не здійснюється безпосередньо народом (статті 5, 38, 69, 72 Конституції України), належить виключно Верховній Раді України (пункт 3 частини 1 статті 85 Конституції України) і не може передаватися іншим органам чи посадовим особам» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини) [5].

У цьому контексті слід зазначити, що у конституційному праві немає принципової різниці між законами, які були прийняті у порядку народної законодавчої ініціативи безпосередньо виборцями на референдумі та законами, які були прийняті парламентом [6, с. 69–70]. Народ за демократичного конституційно-правового режиму визначається єдиним джерелом влади у державі, який може здійснювати її через різні конституційні форми. Винятком з цього правила не стала і Конституція України, де у частині 2 статті 5 вказано на народ як єдине джерело влади у нашій країні [2]. Однак задекларувати принцип безпосереднього народовладдя, як свідчить сучасний конституційно-правовий досвід, є недостатнім. Не менш важливим є визначення ефективних конституційно-правових засобів, які необхідні для здійснення самим народом безпосередньої законодавчої влади, якщо у цьому виникає нагальна потреба. Крім того, як свідчить досвід країн, де народна законодавча ініціатива конституційована, виборці намагаються внести у порядку народної законодавчої ініціативи саме ті питання, від вирішення яких народні обранці намагаються ухилитися [7, с. 205–206].

Стосовно України, то за всю історію її незалежності на всеукраїнському референдумі поки що не було прийнято жодного закону. Така ситуація, вказано у Доповіді Комісії з питань здійснення народовладдя, щодо розуміння і реалізації конституційних положень, скоріш за все, пояснюється не стільки низькою активністю громадян, як тим, що здійснення народовладдя у формах безпосередньої демократії виглядає у Конституції надзвичайно обмеженим, і це пояснюється стриманим ставленням органів публічної влади у центрі і на місцях до волевиявлення народних мас у проявах народної ініціативи [8]. Ще однією перепорою до механізму реалізації народної законодавчої ініціативи в

Україні, зокрема через проведення законодавчого референдуму, слід назвати ускладнену процедуру проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою у частині встановлення досить великої кількості громадян, які сукупно є суб'єктом референдумної народної ініціативи. Так, частина 2 статті 72 Конституції України встановлює, що всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 мільйонів громадян України, які мають право голосу. При цьому необхідно, щоб підписи щодо призначення референдуму було зібрано не менш ніж у двох третинах областей і не менш як по 100 тисяч підписів у кожній області [2].

Якщо звернутися з цього питання до європейської практики, то у конституційному законодавстві країн-членів Європейського Союзу встановлено значно менші вимоги до кількості громадян, котрі можуть ініціювати проголошення референдуму. У Нідерландах необхідна кількість складає 600 тисяч підписів, в Італії – 500 тисяч, у Словаччині – 350 тисяч, у Литві – 300 тисяч, у Португалії – 75 тисяч, у Словенії – 40 тисяч [9, с. 81–82]. Обґрунтованою у даному разі є думка експертів Національного інституту стратегічних досліджень, які зазначають, що в Україні законопроект на розгляд парламенту може бути внесений на вимогу не менше як 80 тисяч виборців. Саме така кількість виборців, які можуть висунути народну законодавчу ініціативу, є співмірною з кількістю виборців, достатньою для обрання суб'єкта права законодавчої ініціативи – народного депутата України в одномандатному виборчому окрузі [10].

Цікаву модель інституту народної законодавчої ініціативи запропоновано у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради у 2013 році, де запропоновано при подальшій роботі над оновленням Конституції України розглянути можливість уточнення положень розділів III «Вибори. Референдум» та IV «Верховна Рада України». Зокрема, висловлено пропозицію, що народна законодавча ініціатива реалізується у спосіб внесення постановою розробленого законопроекту на розгляд Верховної Ради або всеукраїнського референдуму. При цьому законопроект на розгляд Парламенту може бути внесений на вимогу не менше 80 тисяч виборців (що є співмірним із кількістю виборців, достатньою для обрання народного депутата України (суб'єкта законодавчої ініціативи) в одномандатному виборчому окрузі). Закони, ухвалені на всеукраїнському референдумі, можна змінювати за звичайною парламентською процедурою не раніше ніж за п'ять років або конституційною більшістю Верховної Ради наступного скликання [11, с. 199].

Наразі питання легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні частково було вирішено прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI. Зокрема, цим Законом передбачено порядок проведення законодавчого референдуму, який здійснюється щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України. Через всеукраїнський референдум за народною ініціативою Український народ, як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення, може в порядку, який визначено

Конституцією України та цим Законом, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України, скасовувати закони України, визнавати закони України такими, що втратили чинність, чи визнавати нечинними закони або окремі їх положення. При цьому Закон України, схвалений на всеукраїнському референдумі, набирає чинності з дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму, окрім випадків, коли дата набрання чинності таким Законом прямо передбачена положенням цього Закону [12].

Однак, на наше переконання, вихідною точкою у легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні повинно все-таки стати її закріплення у Конституції України, що значно посилить гарантованість та ефективність цієї форми безпосередньої демократії. Тому часткове врегулювання питання народної законодавчої ініціативи у Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. шляхом визначення процедури прийняття на всеукраїнському референдумі законів України, видається дещо передчасним до внесення відповідних змін до Конституції України. Обов'язкове закріплення народної законодавчої ініціативи в Конституції України обумовлено також питанням легітимності майбутніх законів, ухвалених на всеукраїнському референдумі. Із високою долею імовірності, вказують експерти Національного інституту стратегічних досліджень, можна стверджувати, що закони, прийняті відповідно до норм вказаного Закону України, у подальшому можуть бути визнані Конституційним Судом України неконституційними у зв'язку з порушенням конституційної процедури їх розгляду та прийняття [10].

Тому в основі алгоритму легітимації народної законодавчої ініціативи повинен лежати основоположний принцип вітчизняної доктрини конституційного права – верховенство Конституції України, який полягає в її пріоритетному та визначальному становищі у системі національного законодавства та вищій юридичній силі Конституції стосовно усіх інших правових актів. Зокрема, відповідно до частини 2 статті 8 Конституції України, вона має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [2]. Крім того, конституційне закріплення народної законодавчої ініціативи буде сприяти її утвердженню як однієї з важливих форм безпосередньої демократії в Україні.

Водночас, попри вище висвітлені пропозиції щодо легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні, це питання у вітчизняній науці конституційного права підтримується не усіма вченими. Так, О. Мудра вважає, що перш ніж легітимізувати народну законодавчу ініціативу в Україні, слід відпрацювати саму процедуру її здійснення, яка має деякі особливості. Можливо, це станеться в майбутньому, після створення необхідних організаційно-правових передумов, а нині це передчасно [13, с. 4]. Вказана позиція є дещо дискусійною, оскільки саме конституційно-правове визначення народної законодавчої ініціативи у чинному законодавстві повинно стати алгоритмом практичного відпрацювання процедури її здійснення, що, у свою чергу, ство-

рять необхідні організаційно-правові передумови для утвердження цієї форми безпосередньої демократії в Україні.

Аргументом «проти» легітимації народної законодавчої ініціативи, на думку П. Шляхтуна, є використання народної законодавчої ініціативи як засобу політичного маніпулювання та тиску на парламент. Крім того, вона вважається малоефективним засобом демократії і на практиці застосовується рідко [14, с. 273]. Постановка питання щодо малоефективності народної законодавчої ініціативи як форми безпосередньої демократії в Україні, на наш погляд, є неоднозначним. Ефективність народної законодавчої ініціативи насамперед залежить від національних політичних та правових традицій кожної країни, про що красномовно свідчить зарубіжний конституційно-правовий досвід її застосування.

Якщо взяти за приклад Італію, то загалом у цій країні народна законодавча ініціатива застосовується рідко і вважається малоефективною як форма безпосередньої демократії. Про це наочно свідчать дані про її використання народом – з часу набуття чинності Конституції Італії 1947 р. у такому порядку було прийнято лише один закон. При цьому в Італії щорічно приймається парламентом у середньому близько 300 законів. Водночас, якщо звернутися до статистики внесених народних законодавчих ініціатив в інших державах, то ефективність цієї форми безпосередньої демократії буде на порядок вищою. Зокрема, у тих штатах США, конституції яких передбачають народну законодавчу ініціативу, а також у Швейцарії та її кантонах, громадяни досить часто користуються наданим їм конституційним правом. У Швейцарії громадянами цієї країни у період з 1891 по 2000 рр. на федеральному рівні було висунуто 236 законодавчих ініціатив, з яких 127 було винесено на голосування, а 12 з них було прийнято. При цьому впродовж трьох останніх десятиріч спостерігається збільшення кількості висунутих народних законодавчих ініціатив. У 1971–1980 рр. їх було 40, у 1981–1999 рр. – 45, у 1991–2000 рр. – 53 ініціативи [15, с. 208].

Стосовно США, то відомі численні випадки, коли за час проведення однієї виборчої кампанії виборцями було подано до 50 народних законодавчих ініціатив [16, с. 53]. Тому цілком закономірно, що народна правотворча ініціатива у США вже давно стала вагомим фактором участі виборців у законотворчому процесі на рівні штатів. Показовим є той факт, що у Каліфорнії витрати на народні правотворчі ініціативи у 1988 та 1990 рр. перевищили фінансові вкладення у лобістську діяльність, з усіх законопроектів, які були подані до законодавчого органу штату [15, с. 208].

Наведений вище прогресивний досвід конституювання народної законодавчої ініціативи у Швейцарії та США яскраво засвідчує, що за умови чіткого визначення процедури її реалізації у законодавстві, народна законодавча ініціатива є надзвичайно затребуваною з боку виборців як форма безпосередньої демократії. У зв'язку з цим багато демократичних країн взяли за приклад швейцарський та американський досвід з метою посилення національних демократій за рахунок легітимації народної законодавчої ініціативи. Остеронь

цієї тенденції не повинна пройти й Україна, демократичний поступ якої нагально потребує впровадження інститутів взаємодії державної влади та народу на кшталт народної законодавчої ініціативи.

Висновки. Конституційно-правове регулювання народної законодавчої ініціативи спрямоване на створення умов щодо свідомого прийняття самими виборцями законодавчих актів. За даних обставин, народна законодавча ініціатива є важливою конституційно-правовою формою безпосередньої демократії, при цьому не замінюючи у жодному разі її представницьких форм. Народна законодавча ініціатива може змістовно доповнити законопроектну діяльність органів державної влади України, не виключаючи при цьому ймовірний конфронтаційний характер у деяких випадках взаємодії влади та народу у процесі прийняття законодавчих актів. Це, у свою чергу, потребує вироблення зваженого та обґрунтованого підходу до легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні, враховуючи усі аргументи «за» та «проти» її запровадження у нашій державі.

Бібліографічні посилання

1. Погорілко В.Ф. Референдне право України : навч. посібник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К., 2006.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2012.
4. Жаровська І.М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І.М. Жаровська // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 3. – С. 23-30.
5. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.
6. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В.М. Шаповал. – К., 1997.
7. Moore J.L. Elections A to Z / J.L. Moore. – Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1999.
8. 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/news/25762.html>.
9. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Грищук, Н.В. Колодяжна та ін. ; за ред. Д.С. Ковриженка. – К., 2007.
10. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1027/>.
11. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2013.
12. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 3729.
13. Мудра О.М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.М. Мудра. – К., 2003.
14. Шляхтун П.П. Конституційне право : словник термінів / П.П. Шляхтун. – К.,

2005.

15. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / В.Н. Руденко. – Екатеринбург, 2003.

16. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы / Дж. Зиммерман // Вестник Московского гос. ун-та. – Серия 11. – Право. – 1991. – № 5. – С. 47-55.

17. Народна Конституція: обговорюємо проект Конституції Президента України Віктора Ющенка (вересень, 2009) / В.А. Ющенко; Гол. служба інформ. політики Секретаріату Президента України. – К., 2009.

Нестерович В.Ф. Легитимация народной законодательной инициативы в Украине. Освещен вопрос легитимации народной законодательной инициативы в Украине. Указано, что конституционно-правовое регулирование народной законодательной инициативы направлено на создание условий для сознательного принятия самими избирателями законодательных актов. На сегодня народная законодательная инициатива является важной конституционно-правовой формой непосредственной демократии, при этом не заменяя ни в коем случае ее представительских форм. Сделан вывод, что исходной точкой в легитимации народной законодательной инициативы в Украине должно стать ее закрепление в Конституции Украины, что значительно усилит гарантированность и эффективность этой формы непосредственной демократии.

Ключевые слова: *легитимация, народная законодательная инициатива, непосредственная демократия, Украина.*

Nesterovych V.F. The legitimization of people's legislative initiative in Ukraine. The article deals with the question of legitimation of people's legislative initiative in Ukraine. Indicated that the constitutional and legal regulation of people's legislative initiative aimed at creating conditions for a conscious decision by voters during the law-making process. Today, people's legislative initiative is an important constitutional and legal form of direct democracy, without replacing in any way representative of its forms. It is concluded that the starting point in legitimizing people's legislative initiative in Ukraine should become fixed in the Constitution of Ukraine, which significantly strengthen the assurance and effectiveness of this form of direct democracy.

The legitimization of people's legislative initiative in Ukraine is bases on constitutional principle that the people are the bearers of sovereignty and the only source of power in Ukraine. The people exercise power directly and through bodies of state power and bodies of local self-government. Specifies that the Constitution of Ukraine allows for realization of people's legislative initiatives in Ukraine. According to the Articles 69, 72 and 74 of the Constitution of Ukraine the expression of the will of the people is exercised through elections, referendum and other forms of direct democracy. An All-Ukrainian referendum is called on people's initiative on the request of no less than three million citizens of Ukraine who have the right to vote, on the condition that the signatures in favour of designating the referendum have been collected in no less than two-thirds of the oblasts, with no less than 100 000 signatures in each oblast. A referendum shall not be permitted in regard to draft laws on issues of taxes, the budget and amnesty.

The article states that people's legislative initiative is a relatively new form of direct democracy, as both the Soviet and Ukrainian legislation until the adoption of the Constitution of Ukraine did not provide for direct participation of citizens in the legislative process. Citizens had only the right to apply to public authorities with suggestions and appeals which did not include the obligation of the authorities to consider the bill and take the appropriate decisions concerning it.

Keywords: *legitimacy, people's legislative initiative, direct democracy, Ukraine.*

Надійшла до редакції 14.11.2016