

УДК 342.572

## ЩОДО ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ Й ІНШИХ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

**Грина СРЕДНИЦЬКА,**  
аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### SUMMARY

The article analyzed the scientific views regarding the concept and essence of public legislative initiative. Established as public legislative initiative is an independent form of direct democracy which provides public participation in the drafting legislation and introduction of a bill into Parliament. Thus the main emphasis was on separation and determination of relations between the public legislative initiative and other forms of direct democracy. Main forms of such correlation are distinguished and the analysis of them in Ukrainian context is conducted. The author formulates necessity of increase of interaction of direct and representative democracy in realization of public legislative initiative. The interaction between direct and representative democracy is important and necessary attribute for the formation and expression of political will of the citizens.

**Key words:** direct democracy, citizen referrals, public legislative initiative, democracy, representative democracy, referendum.

### АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано наукові погляди стосовно поняття й сутності народної законодавчої ініціативи. Установлено, що народна законодавча ініціатива як самостійна форма безпосередньої демократії передбачає пряму участь громадян у розробленні та внесенні законопроекту на обов'язковий розгляд парламенту. Основний акцент було зроблено на розмежуванні й визначенні співвіднесення народної законодавчої ініціативи з іншими формами безпосередньої демократії. Виокремлено основні форми такого взаємозв'язку та з'ясовано, яка із форм буде оптимальною для України. Взаємодія безпосередньої та представницької демократії є важливим і необхідним атрибутом для формування й вираження політичної волі громадян.

**Ключові слова:** безпосередня демократія, звернення громадян, народна законодавча ініціатива, народовладдя, представницька влада, референдум.

**Постановка проблеми.** Однією з найбільш актуальних проблем у сучасній українській юриспруденції є вияв активної участі громадян у процесі створення та прийняття владних рішень в Україні. Важливу роль у забезпеченні ефективної реалізації принципу народовладдя відіграє така форма безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива, яка поки ще не отримала відповідного закріплення в українському законодавстві.

**Актуальність теми.** Зауважимо, що відсутність системних наукових досліджень щодо поняття й сутності народної законодавчої ініціативи не дають змоги визначити її належне місце в системі форм безпосередньої демократії. До того ж у юридичній літературі народна законодавча ініціатива як самостійне правове явище практично не досліджувалась, винятком стали деякі питання народної ініціативи, що розглядалися фрагментарно або в межах ширшої правової проблеми. Так, окремі аспекти досліджуваного питання були предметом наукових робіт українських і зарубіжних учених: С. Авак'яна, М. Липчанської, Ю. Мірошниченка, О. Мудрої, В. Руденка, В. Погорілка, Ю. Хабермаса, Ю. Шемшученка, Л. Шипілова, О. Ющенко та ін.

**Мета статті** полягає в установленні характеру взаємозв'язків народної законодавчої ініціативи зі схожими формами безпосередньої демократії, які передбачають участь громадян у безпосередньому законотворенні, виявленні критеріїв їх відмежування. Такий аналіз дає змогу більш змістовно визначити роль і місце народної законодавчої ініціативи в системі прямого народовлад-

дя й оцінити її майбутні перспективи впровадження в національне законодавство та практику реалізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Традиційно основним інститутом, на який покладено прийняття законодавчих актів, є вищий представницький орган державної влади, що зумовлено конкретно-історичними умовами й особливостями конституційного будівництва. У випадку громадянського суспільства право на участь у законодавчому процесі реалізується через інститути прямої демократії, тобто громадяни можуть висловлювати своє ставлення до того чи іншого законопроекту, який планується прийняти в парламенті, лише шляхом звернення до народних депутатів або партій, які представлені у Верховній Раді України. Однак законодавчий орган не завжди реагує відповідно на представлену народну ініціативу.

Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії передбачає, що ініціативна група громадян може самостійно здійснювати планування законопроекту та внесення його до представницького органу влади. Проте в конституційній теорії нерідко відбувається ототожнення народної законодавчої ініціативи з іншими формами безпосередньої участі громадян у законодавчому процесі, часто відбувається заміна одного поняття іншим. Тому необхідно детальніше зупинитись на розмежуванні таких основних формах безпосередньої демократії, як «референдум», «звернення громадян», «публічні слухання» й «всенародне обговорення законопроектів», які є найбільш близькими за своєю правовою природою та формою до народної законодавчої ініціативи. Відмежування

народної законодавчої ініціативи від схожих із нею форм безпосередньої демократії – аспект, який дає більш точне уявлення про досліджуване правове явище.

На особливу увагу заслуговує полеміка з приводу порівняння народної законодавчої ініціативи із референдумом, оскільки саме з ним ототожнюють народну законодавчу ініціативу у вітчизняній конституційній теорії.

У юридичній літературі зустрічаються досить різні думки та погляди щодо трактування значення поняття «народна законодавча ініціатива». На думку К. Закоморної, народна законодавча ініціатива – це право певної частини виборців унести до парламенту проект закону, який підлягає обов'язковому розгляду парламентом [1, с. 217]. Схожа позиція спостерігається в І. Жаровської, яка додає, що парламент, як правило, може прийняти будь-яке рішення: погодитися із проектом, унести до нього поправки чи відхилити його [2]. Юридична енциклопедія дає таке визначення цього поняття: «Народна законодавча ініціатива – це внесення законопроекту, підписаного певною кількістю громадян, який проходить усі стадії законодавчого процесу та може бути відхилений чи змінений законодавчим органом. Ця форма безпосередньої демократії надає можливість ініціювати законопроекти, які не отримали підтримку в представницькому органі, але є популярними серед виборців» [3, с. 591].

Д. Мамедов і Г. Сінцов стверджують, що «народна законодавча ініціатива – це право певної групи виборців запропонувати проект закону, який підлягає обов'язковому розгляду парламентом без винесення його на референдум» [4, с. 56; 5, с. 50]. Заслугою авторів є те, що вони не співвідносять народну законодавчу ініціативу із референдумом як поняттям із ідентичним категоріальним значенням, а виокремлюють її як самостійну, пріоритетну форму безпосередньої демократії.

Зокрема, у юридичній науці побутує думка й про те, що народну законодавчу ініціативу варто трактувати в широкому розумінні, як наприклад, «право певної кількості виборців розробити та направили законопроект представницькому органу публічної влади, який зобов'язаний розглянути такий проект або винести його на всезагальний референдум» [6, с. 94–95]. Іноді в юридичній літературі деякі дослідники не розрізняють ці дві форми безпосередньої демократії й зараховують народну законодавчу ініціативу до референдуму або розуміють їх як один правовий інститут, що має дві різні назви [7, с. 155]. Автори дотримуються думки, що народна законодавча ініціатива є лише різновидом референдуму за предметом (петиційний або законодавчий референдум) чи взагалі ототожнюють ці терміни, які склалися традиційно. Ця ситуація зумовлена тим, що вказані форми безпосередньої демократії мають у своїй основі політичну активність громадянина й передбачають однаковий предмет волевиявлення (прийняття чи скасування закону, унесення змін до чинного закону).

Незважаючи на суттєві розбіжності в наукових поглядах щодо розуміння сутності народної законодавчої ініціативи, дотримуємося думки, що народна законодавча ініціатива – це самостійна форма безпосередньої демократії. І для повного розуміння її значення необхідно провести правовий взаємозв'язок із референдумом.

За загальною класифікацією референдуми ділять на такі: а) конституційні (затверджують доповнення до конституції або нову конституцію); б) законодавчі (затверджують нові законодавчі акти). Ініціатива проведення законодавчого референдуму може йти від парламенту, групи

депутатів, глави держави, уряду, регіональних органів влади і громадян, які мають виборче право. Важливо зазначити, що практика проведення законодавчих референдумів за ініціативою виборців не є загальнопоширеною. У тих країнах, де практикуються законодавчі референдуми, ініціатива їхнього проведення в більшості випадків належить органам влади, рішення яких мають імперативний характер, а не виборцям, рішення цих референдумів мають переважно консультативний характер [8, с. 25].

Як свідчить світовий досвід, референдум визнається таким, що відбувся, за умови участі в ньому більшості осіб, включених до списку учасників референдуму, а винесене питання на референдум уважається прийнятим, якщо за нього було віддано більшість дійсних голосів виборців, які брали участь у голосуванні. У такому розумінні потрібно наголосити на тому, що референдум – це спосіб вирішення найважливіших питань шляхом голосування «за» чи «проти» такої ініціативи, коли воля народу в цьому випадку має вирішальне значення.

Під час дослідження особливостей співвідношення народної законодавчої ініціативи та референдуму Р. Яшенко справедливо зазначає, що референдум може бути охарактеризований як форма безпосередньої демократії народодовладдя, але він не є прямою правотворчістю в точному значенні цього терміна, оскільки йдеться не про формування змісту певних правових норм народом, а винятково про їхню легітимацію й конституційну легалізацію через референдум [9, с. 96–97].

Актуальним при визначенні відмінностей народної законодавчої ініціативи та референдуму є питання правової сили результатів і місця нормативних актів у системі чинного законодавства. Зокрема, рішення референдуму, прийняті безпосередньо народом, визнаються актами вищої юридичної сили й мають імперативний характер, на відміну від народної законодавчої ініціативи, яка передбачає подальший розгляд законопроекту представницьким органом влади.

Разом із тим зазначимо, що в зарубіжній практиці існує вдалий досвід ефективної взаємодії вищевказаних форм безпосередньої демократії. Окремо варто виділяти практику США, де участь громадян у законодавчому процесі поєднує в собі дві форми безпосередньої демократії – народну законодавчу ініціативу й референдум, що у своїй єдності надають можливість досягнути реальної участі громадян у законодавчому процесі. Така форма участі громадян передбачає єдиний законодавчий процес, здійснюваний громадянами поза представницьким органом державної влади. Тобто, для того, щоб народний законопроект став законом, потрібно набрати певну кількість підписів, яка коливається у межах 2–20% від кількості населення цього штату, після чого ініціатива виноситься на голосування. Спостерігається тенденція, коли народна ініціатива поступається місцем референдуму, хоча і проведена в специфічній формі. Наведена форма відображена в конституціях 16 штатів США. Зрозуміло, що в цьому випадку ми маємо справу з переростанням однієї форми безпосередньої демократії в іншу.

У восьми штатах США народна законодавча ініціатива законодавчо закріплена як одна зі стадій законодавчого процесу. Так, проект правового акта за народною ініціативою вимагає ще й попереднього обговорення законодавчим органом державної влади з подальшим винесенням його на загальне голосування (легіслатура має право запропонувати альтернативний проект). Відповідно, на-

родна законодавча ініціатива за своїм функціональним призначенням поєднана з діяльністю парламенту як законодавчого органу державної влади.

Таке поєднання є свідченням існування тісних взаємозв'язків між безпосередньою демократією і демократією представницькою. Останній варіант участі громадян у законодавчій діяльності, на нашу думку, є найбільш раціональним і результативним для нашої держави, оскільки дає змогу, з одного боку, здійснювати ефективне управління суспільно-політичним життям, із іншого – забезпечити реалізацію принципів народного суверенітету й демократизму.

Із огляду на вищевикладене народна законодавча ініціатива є істотним доповненням до референдуму, однак ототожнювати їх буде неправильно. Вони представляють дві самостійні форми безпосередньої демократії, хоча й тісно пов'язані між собою. Якщо розглядати народну законодавчу ініціативу та референдум як доповнювальні частини одного законодавчого процесу, то народна законодавча ініціатива – це початкова стадія законодавчого процесу і, як правило, передусім стадія проведення голосування на референдумі, яка розкриває кінцеву мету – ухвалення остаточної позиції виборців щодо певного питання.

Практично будь-яка форма співвідноситься з іншими формами безпосередньої демократії, що зумовлено їхніми внутрішніми взаємозв'язками. На особливу увагу заслуговує порівняльний аналіз народної законодавчої ініціативи зі зверненнями громадян до органів державної влади, зокрема колективні звернення мають багато спільного з народною законодавчою ініціативою, але прямо не пов'язані із прийняттям нормативного правового акта.

Під зверненнями до органів державної влади треба розуміти «безпосереднє вираження громадянами своєї волі в різних посланнях, направлених до державних органів, із метою забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів чи для покращення діяльності органів державної влади, до яких адресоване звернення» [10, с. 126]. У свою чергу, О. Баклан стверджує, що предмет звернень має збірний характер і включає до нього викладені в письмовій або усній формі пропозицію, заяву, клопотання або скаргу громадянина чи організації [11, с. 92].

У деяких наукових роботах має місце положення про те, що народна законодавча ініціатива є різновидом колективного звернення громадян [12, с. 58]. Однак ця думка є некоректною, тому що головною відмінністю між зазначеними поняттями, по-перше, є те, що предмет звернень охоплює великий перелік питань, який у своєму складі поєднує такі види, як петиція-скарга, петиція-пропозиція та петиція-заява із суспільно значущих, публічних чи з особистих питань. Для кожного виду звернень установлено особистий порядок розгляду й форми реагування.

По-друге, звернення громадян адресуються органам державної влади та місцевого самоврядування, посадовим особам, установам, організаціям, тоді як народна законодавча ініціатива направляється окремим органам – представницькому органу державної влади. До того ж право на звернення поширюється не тільки на громадян держави, а й на іноземців та осіб без громадянства, і тому дає змогу вирішити й інші важливі суспільні проблеми, крім питань законодавчого характеру.

По-третє, кінцевою стадією процедури звернення є те, що подана петиція не несе прямого зобов'язання державних органів влади розглянути її в обов'язковому порядку та прийняти відповідне рішення щодо неї. Тобто, якщо

петиція не має імперативного характеру й остаточного вирішення проблеми, то народна законодавча ініціатива це, безумовно, передбачає. Отже, необхідно розмежовувати народну законодавчу ініціативу та звернення громадян залежно від предмета правового регулювання, суб'єктного складу і правових наслідків.

Важливою потребою стало розмежування народної законодавчої ініціативи із публічними слуханнями та всенародним обговоренням законопроектів, які являють собою особливу форму діалогу органів публічної влади і громадянського суспільства. Так, під публічними слуханнями треба розуміти консультативну процедуру, за допомогою якої будь-яка структура (органи державної влади, неурядові організації, коаліції, спілки, установи) представляє законні інтереси – приймання прозорості участі у процесі ухвалення урядових рішень [13, с. 38]. Власне, публічні слухання не повинні замінити собою законодавчу діяльність, оскільки їхнє завдання полягає у відкритому розгляді та обговоренні обмеженого кола питань, вирішення яких для державних органів може мати лише рекомендаційний характер.

Також громадськість може отримати доступ до процесу формування законодавчих рішень через слухання в комітетах парламенту. Приклади таких слухань можна зустріти в практиці Конгресу США, які ведуться методом мережевих телеконференцій і не вимагають особистої присутності доповідача в Конгресі.

Усенародне обговорення законопроектів є найбільш ефективним інструментом вираження громадської думки й уважається дещо спорідненим із публічними слуханнями, що відрізняються короткими термінами проведення та особистою присутністю учасників обговорення. Усенародні обговорення стали практикуватися ще в перші роки радянської влади й були важливою формою участі громадян у законодавчому процесі, результати якої враховувалися на доопрацюванні парламентарями відповідного проекту законодавчого акта.

Варто зазначити, що, на відміну від народної законодавчої ініціативи, де однозначно наявна народна ініціатива, усенародне обговорення не дає громадянам змоги самостійно ініціювати проведення цього заходу. Звідси стає зрозумілим, що громадяни можуть лише подавати свої пропозиції в письмовій формі щодо питань державного чи суспільного значення безпосередньо органам державної влади, який і приймає рішення щодо проведення всенародного обговорення (у разі такої потреби).

Висновки результатів проведення публічних слухань, усенародного обговорення є обов'язковими лише для обліку відповідних органів державної влади. Тоді як у разі проведення народної законодавчої ініціативи парламент повинен не просто дати відповідь заявнику, а й прийняти народну ініціативу до обов'язкового розгляду, як і законопроект інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Іншими словами, народна законодавча ініціатива – це реалізація права громадян бути суб'єктом законодавчої ініціативи.

Отже, аналіз співвіднесення народної законодавчої ініціативи та інших законодавчих форм безпосередньої демократії дає змогу зрозуміти, що окремі елементи народної законодавчої ініціативи притаманні іншим формам безпосередньої демократії, однак право ініціювати й самостійно розробляти відповідний законопроект певною кількістю виборців формують зміст і правову природу виключно народної законодавчої ініціативи.

В Україні вже давно назріла необхідність провести повноцінне реформування системи форм

безпосередньої демократії в інтересах громадянського суспільства. Чинне українське законодавство характеризується нестабільністю, відсутністю єдиної нормативної термінології для різних форм безпосередньої демократії та численними колізіями. Зокрема, такі форми безпосередньої демократії, як публічні слухання й усенародне обговорення законопроектів, не мають свого належного законодавчого забезпечення, що не надає громадянському суспільству можливості ефективно вплинути на процес прийняття публічно-владних рішень в Україні. Так, відповідно до чинного законодавства, публічні слухання проводяться лише на рівні місцевого самоврядування здебільшого у формі громадських слухань [14, с. 129].

У багатьох країнах світу існує електронна система звернень, яка надає можливість громадянам взаємодіяти з органами державної влади, виносити конкретні пропозиції від місцевого до національного значення. Користувачі можуть навчитись грамотно складати й направляти листи у відповідні органи, голосувати «за» або «проти» того чи іншого питання та колективно шукати шляхи їх вирішення (Велика Британія, ФРН, Російська Федерація, США) [15]. Тому для цього українській державі потрібно зосередити увагу на подоланні правового нігілізму шляхом формування правової культури та свідомості громадянського суспільства. Досягнення такого результату дасть громадянам змогу отримати можливість контролювати законодавчу владу і сприяти зростанню посиленого впливу громадянського суспільства у прийнятті публічно-владних рішень.

Висновки. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії є перспективною для України, ґрунтовно опрацьована концепція її запровадження дасть змогу підвищити ефективність партисипаторної демократії й удосконалити законодавчу базу шляхом активного впливу широкої участі виборців на законодавчий процес. На нашу думку, з урахуванням політичної ситуації країни пропонується наділити Український народ правом законодавчої ініціативи, що надасть певній кількості громадян можливість розробляти й подавати законопроекти до парламенту, тоді як представницькому органу відводиться вирішальна роль розглянути законодавчу ініціативу і прийняти рішення: погодитися з проектом, внести до неї поправки чи відхилити її. У разі отримання відмови представницького органу надати законопроекту законної сили проект правового акта може виноситися на народне голосування. Це потрібно для того, щоб розгляд законопроекту не обмежувався лише прийняттям рішення парламентом.

#### Список використаної літератури:

1. Закоморна К.О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн : [посібник для підготовки до іспитів] / К.О. Закоморна. – Х. : Право, 2013. – 225 с.
2. Жаровська М.І. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / М.І. Жаровська [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/545-uprav/14943-2011-01-21-02-58-39.html>.

3. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – 1272 с.
4. Мамедов Д.О. Законодательная инициатива в законотворчестве субъекта Российской Федерации: правовой анализ и проблемы реализации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / Д.О. Мамедов. – Казань, 2011. – 181 с.
5. Синцов Г.В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / Г.В. Синцов. – М., 2009. – 383 с.
6. Очеретина М.А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / М.А. Очеретина. – Екатеринбург, 2009. – 227 с.
7. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : [підручник] / В.М. Шаповал. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 464 с.
8. Референдуми в Європейському Союзі / [О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва] ; за ред. Д.С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ДТД., 2007. – 186 с.
9. Ященко Р.Ю. Прямая правотворчість як вид правотворчості в сучасній Україні: поняття, ознаки, проблеми забезпечення / Р.Ю. Ященко // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки» : зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 43. – С. 92–100.
10. Зеленіна С.М. Визначення поняття «звернення громадян» до органів державної влади / С.М. Зеленіна // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 122–128.
11. Баклан О. Про звернення громадян: деякі питання правотворчості та правозастосування / О. Баклан // Право України. – 2007. – № 3. – С. 89–93.
12. Хохлова Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии / Е.А. Хохлова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 56–60.
13. Вітвіцький С.С. Публічні слухання як демократична форма громадського контролю / С.С. Вітвіцький // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 2. – Т. 3. – С. 35–39.
14. Щербанюк О.В. Проблеми конституційного закріплення інституту публічних слухань як форми безпосереднього здійснення суверенної влади народом України / О.В. Щербанюк // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2013. – № 6-1. – Т. 1. – С. 128–131.
15. Цирулев Р. Как сделать, чтобы петиция сработала. 12 сайтов для сбора подписей и обращений к властям / Р. Цирулев // Ситибум: городская онлайн газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cityboom.ru/2013/08/28/changes>.