

**ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ІНСТИТУТУ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД****PECULIARITIES OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION
OF THE INSTITUTE OF PEOPLE'S LEGISLATIVE INITIATIVE: FOREIGN EXPERIENCE**

Карачевцева К.Д., студентка III курсу факультету юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Ковальова Ю.В., студентка III курсу факультету юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Філіндаш Ю.В., студентка III курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена вивченню особливостей правового регулювання такого інституту конституційного права, як народна законодавча ініціатива у зарубіжних державах. Підкреслюється, що можливість громадян безпосередньо брати участь в управлінні державними справами дозволить суттєво знизити розбалансування державного та суспільного інтересів. На основі проведеного аналізу наукових та нормативних джерел, авторами запропоновано визначення поняття «народна законодавча ініціатива». Крім того, встановлено елементи правовідносин, що виникають в процесі реалізації народної законодавчої ініціативи, а також визначено стадії реалізації останньої. У ході дослідження було встановлено права та обов'язки, якими наділена кожна зі сторін – держава та ініціативна група громадян, яка представляє інтереси народу та займається організаційними питаннями. Загальновідомо, що інститут народної законодавчої ініціативи є досить поширеним у багатьох країнах і полягає в можливості громадян ініціювати певні зміни через внесення законопроекту до парламенту. Основна увага дослідження зосереджена на двох базових моделях: австрійській та американській, які поширені сьогодні. У статті виокремлюється низка характерних ознак та особливостей означених моделей, наводяться їх різновиди, а також проводиться аналіз їх спільних та відмінних рис. Крім того, у статті описано саму процедуру та стадії, якими пронизана реалізація народної законодавчої ініціативи в Швейцарії, Латвії, Ліхтенштейні та США. Результатами дослідження є виокремлення на основі означеного вище аналізу та порівняння, тих різновидів моделей досліджуваного конституційно-правового інституту, які, на думку авторів, є найбільш та найменш оптимальними з інституційно-функціональної точки зору. Значення проведеного дослідження полягає у важливості врахування як позитивного, так і негативного досвіду існування тієї чи іншої моделі в контексті можливості запровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні. Підсумки дослідження полягають в тому, що все це повинно сприяти розробленню перспективних спроб запровадження інституту народної законодавчої ініціативи в нашій державі, що дозволить органам публічної влади вирішити ряд суспільних проблем та оперативно реагувати на потреби громадян.

Ключові слова: народна законодавча ініціатива, громадяни, демократія, законопроект, народ, закон.

The article is devoted to the study of the peculiarities of legal regulation of such an institution of constitutional law, as People's legislative initiative in foreign countries. It is emphasized that the possibility of citizens directly to participate in the management of state affairs will significantly reduce the development of state and public interest. Based on the analysis of scientific and normative sources, the authors proposes the definition of "People's Legislative Initiative". In addition, elements of legal relations arising in the process of realization of the national legislative initiative are established, as well as the stages of realization of the institute. During the study, the rights and responsibilities of each of the parties are established – the state and the initiative group of citizens representing the interests of the people and engaged in organizational issues. It is well-known that the Institute of People's Legislative Initiative is quite widespread in many countries and it consists of the possibilities of citizens to initiate certain changes through the application of the draft law to the parliament. The main attention is focused on two basic models: Austrian and American, which are distributed today. The article singles a number of characteristic features and features of the identified models, their varieties are given, as well as an analysis of their common and excellent features. In addition, the article describes the procedure and stage that the implementation of People's Legislative Initiative in Switzerland, Latvia, Liechtenstein and the United States of America is imposed. The results of the study are distinguished on the basis of the above analysis and comparison, those varieties of models of the investigated constitutional and legal institute, which, according to the authors, are the most optimal from the institutional and functional point of view. The importance of the study is to take into account both positive and negative experience in the existence of a particular model in the context of the possibility of introducing the Institute of People's Legislative Initiative in Ukraine. The results of the study are that all of this should contribute to the development of prospective attempts to introduce the Institute of People's Legislative Initiative in our State, which will solve a number of public problems and respond promptly to the needs of citizens.

Key words: People's Legislative Initiative, citizens, democracy, draft law, people, law.

Постановка проблеми. Інститут народної законодавчої ініціативи покликаний сприяти зняттю рівня розбалансування державних та суспільних інтересів. Спроби запровадження цього інституту у тій чи іншій формі були неуспішними, що пояснюється, у тому числі, і недосконалістю наукового обґрунтування окремих аспектів цього інституту у працях вітчизняних вчених. У той же час зарубіжні країни вже мають деякий досвід функціонування народної законодавчої ініціативи, який може бути корисним для формування вітчизняної моделі цього інституту в Україні.

Інститут народної законодавчої ініціативи вивчали такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як І. Ю. Средницька [1], [2], В. Ф. Нестерович [3], М. П. Смух [4], О. В. Новиков [5], О. О. Галус [6], Дж. Ф. Ціммерман [7], В. М. Шаповал [8], А. Л. Крутько [9], [10] та ін.

Метою цієї статті є дослідження особливостей конституційно-правового регулювання інституту народної законодавчої ініціативи у зарубіжних країнах, а також його моделей з точки зору можливості запровадження останнього в Україні.

Результати дослідження. Зі змісту ст. 5 Конституції України випливає, що народ виступає носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, яку він може реалізовувати як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування [11]. Окрім таких способів управління державою як вибори і референдум, Конституцією України, а саме ст. 69, передбачено можливість убезпечувати свої права та інтереси й через інші форми безпосередньої демократії, якою може фігурувати народна законодавча ініціатива [11].

Народна законодавча ініціатива – самостійна форма безпосереднього народовладдя, сутність якої полягає в тому, що громадяни, які мають право голосу, можуть ініціювати обов'язковий розгляд певного акта (законопроекту) у законодавчому органі держави для того, щоб задовольнити висунуті колективні вимоги до державного і суспільного життя [1]. Суб'єктом права народної законодавчої ініціативи є народ, а саме – громадяни держави, які наділені виборчою правосуб'єктністю і можуть брати участь у порушенні питання щодо прийняття рішення про підготовку народного законопроекту, цілеспрямованість якого виражається в такому: 1) задоволення висунутих вимог; 2) оголошення збору визначеної кількості підписів електоральної групи про його підтримку; 3) офіційне внесення законопроекту на обов'язковий розгляд законодавчому органу держави – парламенту [4]. При цьому важливо усвідомлювати, що законодавча ініціатива державних органів та народна законодавча ініціатива мають взаємодоповнювати, а не протидіяти одна одній, оскільки прояв ініціативи в законодавчих органах якраз є процесом своєрідної співпраці представницької та безпосередньої демократії.

Втілення права народної законодавчої ініціативи в життя викликає появу конституційних відносин, які як і будь-які інші правовідносини, складаються з трьох таких елементів: суб'єкти, об'єкт і зміст. Суб'єктами даних правовідносин, з однієї сторони, виступає певна кількість громадян, які володіють активним виборчим правом, а з другої – держава в особі відповідних державних органів, що мають повноваження вчиняти дії, спрямовані на реалізацію народної законодавчої ініціативи. Об'єктом цих правовідносин є прийняття або відхилення законопроекту, який був внесений до законодавчого органу в порядку народної законодавчої ініціативи. Взаємні права та юридичні обов'язки складають їх зміст [1].

Відтак ініціативна група, яка представляє інтереси народу та виконує організаційну роль, має право на внесення народного законопроекту до законодавчого органу і водночас має обов'язок – додержуватися вимог, обмежень і процедур, встановлених законом. У свою чергу парламент зобов'язаний прийняти до розгляду народну законодавчу ініціативу, якщо суб'єкти ініціативи належним чином виконали свої обов'язки.

Народна законодавча ініціатива структурно складається з відповідних стадій, а саме: 1) розробка та підготовка тексту законопроекту, його оформлення відповідно до вимог, встановлених законодавством; 2) збір необхідної кількості підписів громадян, які мають право голосу, на підтримку внесення ініціативи від народу для представлення парламенту; 3) офіційне подання такого законопроекту до законодавчого органу для його розгляду з дотриманням усіх процедур, передбачених законодавством; 4) розгляд парламентом законопроекту; 5) прийняття рішення щодо прийняття/відхилення проекту закону.

Тепер проаналізувавши теоретичну частину щодо даного інституту, можемо перейти до основної частини. Так, на відміну від України, зарубіжні держави мають досвід запровадження та реалізації народної законодавчої ініціативи. З метою комплексного вивчення усіх здобутків країн можна виділити моделі народної законодавчої ініціативи. Поняття «модель народної законодавчої ініціативи» є універсальним і охоплює юридичні ознаки, що характеризують інституційно-функціональну організацію народної законодавчої ініціативи у тій чи іншій державі.

Інститут народної законодавчої ініціативи охоплює різноманітну практику, яка зводиться до двох базових моделей: австрійська та американська. Австрійська модель сформувалася під впливом західноєвропейських демократичних цінностей на початку ХХ ст. І як раз законодавча ініціатива народу у більшості країн Європи (Литва, Італія, Польща, Словенія, Чорногорія, Румунія, Іспанія, Білорусь)

існує за австрійським зразком, де вона регулюється низкою законів. Цій моделі властиві такі ознаки: оформлення інтересів різних соціальних груп у процесі формування державної політики за допомогою внесення законопроекту чи законодавчої пропозиції до законодавчого органу; участь громадян держави у роботі комітетів парламенту; розгляд законодавчим органом цієї ініціативи та прийняття рішення щодо її впровадження шляхом голосування на сесії. Разом з тим можна виділити і недоліки даної моделі: розгляд парламентом ініціативи з процесуальних питань є «не зовсім обов'язковим»; зосередження широкого спектра прерогатив в одному державному органі; громадяни позбавлені повноважень щодо прийняття законопроекту, тому що повинні додержуватися рішень, які прийняті законодавчим органом влади [2].

На наш погляд, важливо виділити такі особливості конституційно-правового регулювання інституту народної законодавчої ініціативи в Австрії. У цій країні народну законодавчу ініціативу можна внести (за посередництвом центральної виборчої комісії) в нижню палату Парламенту – Національну раду. Для цього необхідно мати підтримку у 100 тис. виборців або 1/6 частини мешканців трьох земель, що володіють правом голосу. Так для її реалізації слід дотримуватися таких вимог: вона повинна бути подана у формі готового законопроекту (ч. 2 п. 69 Регламенту [12] і ч. 2 ст. 41 Федерального конституційного закону [13]); становити питання, які належать до компетенції парламенту федерації, а також не стосуються питань бюджету. Характерною особливістю законодавчого процесу виступає надання переваги законопроектам, що висунуті у порядку законодавчої ініціативи народу, перед іншими питаннями порядку денного Національної ради. Усе ж таки, вирішальну роль у прийнятті остаточного рішення відіграє представницький орган на його пленарних засіданнях шляхом голосування без участі самих громадян. Тому народна законодавча ініціатива лише доповнює представництво в частині реалізації народовладдя.

У межах австрійської моделі народної законодавчої ініціативи необхідно вирізняти три різновиди: швейцарську, латвійську, ліхтенштейнську. Швейцарський різновид австрійської моделі передбачає проведення всенародного голосування після здійснення попереднього парламентського розгляду народного законопроекту. Так законодавчий орган кантону Швейцарії може лише: розглянути законопроект, запропонований громадянами; висловити думку з приводу предмета народної законодавчої ініціативи публічно; внести свої зміни до такого законопроекту права не має. Фактично законодавчий орган здійснює обговорення проекту, контроль щодо дотримання вимог процедури подання та перевірку достовірності підписів громадян, що свідчить про мінімальну його роль, порівняно з іншими моделями народної законодавчої ініціативи. У той же час, кантон має право висунути на всенародне голосування власний контрпроект разом із проектом щодо ініціативи народу [14]. Таким чином, громадяни мають можливість реалізувати право на народну законодавчу ініціативу в результаті безпосереднього волевиявлення, що має наслідком прийняття законодавчого акта. Не менш важливим аспектом є кількість підписів громадян, які необхідно зібрати. Так, зокрема, у Швейцарії рішенням Федеральної канцелярії (публікується у Федеральному віснику) започатковується дата збору підписів. Впродовж 18 місяців необхідно зібрати не менше 100 тис. підписів (п. 2 ст. 139 Конституції Швейцарії) [15]. Наступним різновидом австрійської моделі є латвійський. Характерною ознакою є винесення народної законодавчої ініціативи на всенародне голосування у разі незгоди представницького органу прийняти її без істотних змін. Винесення незначних змін законодавчим органом до проекту, які можуть бути не поміченими на різних стадіях законодавчого про-

цесу, допускається без всенародного голосування. Таким чином, передбачається значна економія коштів через відсутність процедури проведення референдуму у разі згоди представницького органу прийняти запропонований закон у цілому. У Латвії процедура народної законодавчої ініціативи закріплена у законі «Про референдум, ініціювання законів та Європейську громадянську ініціативу». Відповідно до ст. 22 не менш як 1/10 виборців має право, вказавши своє ім'я, прізвище, персональний код і дату підпису, подати до Центральної виборчої комісії повністю розроблений законопроект або проект поправок до Конституції. Законопроект або проект поправок до Конституції можна підписати впродовж 12 місяців з дня, коли законопроект або проект поправок зареєстрований у Центральній виборчій комісії. Кожен підпис виборця повинен бути завіреним у присяжного нотаріуса, за місцем проживання в органі місцевого самоврядування, сирітському суді (суд опіки), який виконує нотаріальні дії, або у керівника волості або міського управління. Завірені підписи збираються на затвердженому Центральною виборчою комісією зразку бланка [16]. Ліхтенштейнський різновид австрійської моделі виділяється обов'язковим внесенням народної законодавчої ініціативи на всенародне голосування у разі неприйняття законопроекту законодавчою владою (ландтагом). Тобто так замінюється парламентське схвалення проекту закону безпосередньо народом [1].

Для всіх трьох різновидів австрійської моделі є схожими етапи збору необхідної кількості підписів громадян, які мають право голосу, та розгляду народної законодавчої ініціативи парламентом. Відмінності проявляються на етапі завершення прийняття ініціативи у певний спосіб, тобто існують такі варіанти: 1) обов'язковий референдум (швейцарський різновид); 2) референдум у разі неприйняття законопроекту законодавчим органом або у разі істотних змін тексту проекту парламентом (латвійський та ліхтенштейнський різновиди); 3) законодавчий орган самостійно вирішує питання щодо прийняття проекту закону без референдуму (класична австрійська модель).

Американська модель народної законодавчої ініціативи передбачає проведення всенародного голосування без залучення законодавчого органу влади. Ця модель у чистому вигляді реалізується лише 14 штатами США. Характерною особливістю є те, що багато із штатів використовують австрійську модель та її різновиди. Стадіями американської моделі є: висунення ініціативи; її публічне обговорення, тобто розгляд проекту закону громадянами, органами державної влади, організаціями; збір підписів; здійснення перевірки достовірності підписів (повної чи вибіркової); народне голосування щодо предмета ініціативи; набрання чинності законом. Варто зазначити, що кількість підписів, яку необхідно зібрати у підтримку законопроекту, коливається від 2 до 15 % залежно від кількості населення певного штату. Відтак американська модель у чистому вигляді передбачає активність та самостійність громадян у прийнятті публічно-владних рішень [1, с. 120].

Особливостями регулювання права народної законодавчої ініціативи у США є такі: 1) у більшості штатів США виборці мають право запропонувати законопроект із будь-якого питання, що належить до компетенції штату; 2) попередня підтримка народної законодавчої ініціативи від 5 до 1 000 тис. підписів (штати Мен, Массачу-

сетс, Айдахо, Північна Дакота, Аляска, Вайомінг, Орегон, Огайо, Юта); 3) обов'язок ініціативної групи оплатити визначену суму податку при зверненні до державного органу з метою реєстрації народної законодавчої ініціативи (штати Аляска – \$ 100, Каліфорнія – \$ 200, Вайомінг – \$ 500); 4) організація проведення обов'язкових громадських слухань, місцевих зустрічей з метою отримання аргументів «за» чи «проти» підтримки народної законодавчої ініціативи або створення держсекретарем штату спеціального комітету, який готує відповідні обґрунтування (штати Колорадо, Юта, Арізона); 5) відсутність часових обмежень збору підписів на підтримку народної законодавчої ініціативи (штати Арканзас, Огайо та Юта); 6) право ініціативної групи громадян змінювати текст законопроекту до і після набуття ним чинності (штат Каліфорнія); 7) рішення про прийняття народного законопроекту приймається на голосуванні простою більшістю голосів або не менше 35 % загального числа виборців у штаті Небраска, 30 % у штаті Массачусетс, 50 % у штаті Вайомінг, 50 % і одного голосу у штаті Мен, 60 % з питань азартних ігор у штаті Вашингтон; 8) у разі нестачі дійсних голосів на підтримку народної законодавчої ініціативи допускається збір додаткових підписів (штати Арканзас, Огайо), тоді як у більшості штатів запропонована ініціатива автоматично дискваліфікується [1], [2], [16].

Таким чином, американська модель має певні відмінності від класичної австрійської моделі. По-перше, народна законодавча ініціатива завершується у результаті (не-)схвалення проекту на всенародному голосуванні, тобто кінцеве рішення приймається саме громадянами. По-друге, хоча парламент і може публічно розглянути проект закону та висловити свою думку щодо нього, але вносити зміни він не має права.

На нашу думку, найбільш раціональним є латвійський та ліхтенштейнський різновиди австрійської моделі. Адже ключовим моментом є можливість проведення всенародного голосування у випадку відхилення парламентом проекту або через його суттєві зміни. Тобто голосування проводиться лише у деяких випадках, на відміну від швейцарського різновиду та американської моделі, що буде більш економічним для державного бюджету. Крім того, вважаємо американську модель не досить вдалою для запровадження через неможливість внесення змін до тексту законопроекту парламентом, бо все таки незначні поправки можуть сприяти більш ефективній реалізації ініціативи. Австрійська класична модель є досить консервативною з точки зору того, що долю ініціативи може вирішувати лише парламент.

Висновки. Народна законодавча ініціатива є самостійною формою безпосереднього народовладдя та способом ініціювання громадянами, які мають право голосу, конкретного законодавчого акта у представницькому органі. Інститут народної законодавчої ініціативи на сучасному етапі зводиться до двох базових моделей: австрійська та американська. У межах австрійської моделі необхідно вирізняти три різновиди: швейцарська, латвійська, ліхтенштейнська. Вважаємо, що найбільш раціональними прикладами для наслідування в Україні можуть слугувати латвійський та ліхтенштейнський різновиди австрійської моделі. Це пояснюється тим, що ключовим моментом є можливість проведення всенародного голосування у випадку відхилення парламентом проекту або через його суттєві зміни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Средницька І. Ю. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 257 с.
2. Средницька І. Ю. Сучасні моделі здійснення народної законодавчої ініціативи: зарубіжний досвід для України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 93–98.
3. Нестерович В. Ф. Поняття народної правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 11. С. 137–143.
4. Смух М. П. Народна законодавча ініціатива: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2016. 216 с.

5. Промський Є. С., Новиков О. В. Народна законодавча ініціатива як протидія нерозвиненій партійній системі. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2018. № 9 (49), 3 т. С. 54–59.
6. Галус О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2013. № 23. С. 118–121.
7. Ціммерман Дж. Учасницька демократія: відродження популізму. *Демократія* : антологія / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 263–303.
8. Шаповал В. М. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету. *Вісник Конституційного Суду України*. 2004. № 5. С. 77–97.
9. Крутько А. Л. Поняття народної законодавчої ініціативи та її види. *Проблеми законності*. 2015. № 130. С. 44–52.
10. Крутько А. Л. Сучасні моделі народної законодавчої ініціативи: зарубіжний досвід для України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 3–4. С. 10–13.
11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 15.04.2022).
12. Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council of 1975. URL: <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/> (дата звернення: 10.04.2022).
13. Federal Constitutional Law. URL: https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf (дата звернення: 10.04.2022).
14. Законодавча ініціатива: досвід країн Європи. *ОПОРА – Громадянська мережа – вибори в Україні*. URL: <https://www.opora.ua.org/article/vyboru/19550-zakonodavcha-initsiativa-dosvid-krayin-evropi> (дата звернення: 22.01.2022).
15. Federal Constitution of the Swiss Confederation. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (дата звернення: 10.04.2022).
16. Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=58065> (дата звернення: 10.04.2022).