

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Волох О. К.

*Громадяни мають право брати участь в управлінні
державними справами...*

Стаття 38 Конституції України

ВСТУП

Історично склалося, що реалізація громадянами суб'єктивного виборчого права має бути достатньою для забезпечення їх участі в державних справах. Як наслідок, здійснюючи свою правотворчу функцію, держава поступово відокремлюється від суспільства, а розроблене нею законодавство не відповідає існуючим суспільним потребам або ж рівню розвитку суспільних відносин.

Ймовірно така ситуація зумовлена складною радянською спадщиною, де постійно декларувалась активна участь населення в управлінні державними справами, але реальних прав громадяни не мали, адже навіть виборче право існувало лише «на папері» для створення уявлення про демократію, хоча всі кандидатури на виборні посади погоджувалися з центру по партійній лінії, а результати виборів були заздалегідь всім зрозумілі. В таких умовах реальна участь населення у правотворчості була мінімальною, адже будь-яка ініціатива, яка не відповідала лінії партії та центру, одразу придушувалася.

В цьому контексті нас цікавить створення можливостей для участі населення у правотворчості, зокрема у законотворчості, на сучасному етапі розвитку законодавства, адже така участь передбачена в державах ЄС та свідчить про високий рівень довіри та взаємодії між державою та суспільством. Наприклад, прийнятий нещодавно Закон України «Про публічні консультації» актуалізує участь населення у правотворчості, але має диспозитивний, необов'язковий характер щодо здійснення публічних консультацій під час створення законів народними депутатами, які можуть на власний розсуд вирішувати чи погоджувати свої правові ідеї з населенням. На нашу думку, такий підхід у Законі зумовлений специфікою реалізації права законодавчої ініціативи народних депутатів, які можуть одноосібно реєструвати законопроекти та, враховуючи формальні вимоги Регламенту ВРУ щодо реєстрації

законопроектів, нічим не обмежені в реалізації цього права. Тобто законодавець розуміючи скільки «законодавчого спаму» реєструється щороку деякими народними депутатами, спробував свідомо усунути населення від обговорення цих сумнівних законодавчих ініціатив, а заодно і всіх інших.

Чому ж правом законодавчої ініціативи наділений кожен народний депутат України, але не сам народ? Чи не є такий підхід похідним від радянської удаваної демократії? Чи дійсно єдиним джерелом влади в Україні є народ? Чомусь саме питання законодавчої ініціативи народу, участі громадян у правотворчості є найбільш проблемними для сучасного періоду розвитку законодавства та правової доктрини. Власне цим і зумовлена актуальність теми дослідження.

1. Право законодавчої ініціативи в Україні: його суб'єкти та особливості реалізації

Реалізація законотворчої функції в демократичних державах здійснюється шляхом активної взаємодії між парламентом та суб'єктами законодавчої ініціативи. Такі суб'єкти, наділені правом законодавчої ініціативи в Україні, мають можливість подати законопроекти для їх реєстрації у Апараті ВРУ згідно встановленої у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі – Регламент ВРУ) процедури. Так, відповідно до положень ст. 93 Конституції України та ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України».

Хоча термін «законодавча ініціатива» використовується у законодавстві та активно досліджується у сучасній науковій літературі, можна констатувати його неоднозначне застосування. Можливо це зумовлено тим, що проблематика права законодавчої ініціативи досліджується переважно фахівцями в галузі конституційного права, але часто буває у полі зору ЗМІ, економістів та політологів. Останніх взагалі більше цікавить питання авторства законопроекту, політичної відповідальності за його зміст та ефективність, а отже їх погляди на сам законодавчий процес іноді є контрверсійними. У правовій науці також різняться погляди щодо кількості етапів законодавчого процесу, включення публічних консультацій та громадської експертизи до цього процесу. Відповідно виникає також питання щодо суб'єктів права законодавчої ініціативи.

В. Панасюк з цього приводу вважає, що у правовій науці і до сьогодні «зберігається неоднозначність позицій щодо співвідношення понять «законодавча ініціатива», «право законодавчої ініціативи»,

«суб'єкти законодавчої ініціативи», а отже говорити про чітко визначене та обмежено коло суб'єктів законодавчої ініціативи, які таким правом наділені, вкрай складно¹. Аналогічну позицію займає В. Плакса, який вважає що «у чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи», а лише вказано на коло суб'єктів, які відносяться до цієї категорії»². Така ситуація на практиці виглядає як певне законодавче упущення, адже поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи» потребує уточнення. Для цього варто з'ясувати, що ж собою наразі являє законодавча ініціатива взагалі.

Так, Г. Дутка вважає, що законодавча ініціатива є «складним структурованим явищем, що включає право уповноважених суб'єктів щодо її реалізації, відповідні обов'язки на виконання, що складатиме зміст поняття законодавчої ініціативи, законодавчо визначену підставу започаткування процесу та об'єкт, з приводу якого вчиняються діяння». Вчена наголошує, що «розгляд законодавчої ініціативи як можливості надання проекту, належного права, спеціальної правомочності, права внесення є окремими характеристиками права законодавчої ініціативи, що, звичайно, належать до його сутності, але не відображають повністю». Адже законодавча ініціатива – це «перша стадія законодавчого процесу, яка розпочинає законодавчий процес»³, говорить вчена.

На думку колективу вчених, законодавча ініціатива є «правом внесення законопроектів у законодавчу установу (конгрес, національні збори, сейми та ін.) у відповідності до діючого законодавства і установленної процедури»⁴.

В. Панасюк стверджує, що законодавча ініціатива – це «процес вербалізації потреби у законодавчому регулюванні певної сфери суспільних відносин, а, в свою чергу, право законодавчої ініціативи представляє собою суб'єктивне право, яке належить обмеженому колу уповноважених Конституцією України суб'єктів, вносити на розгляд

¹ Панасюк В. М. Право законодавчої ініціативи: зміст та форми реалізації. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. N 4. С. 87. <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/15.pdf>

² Плакса В. І. Проблемні аспекти визначення поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи». Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. Том 33 (72) №3. С. 126. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/3_2022/21.pdf

³ Дутка Г. І. Конституційно-правові основи законодавчої ініціативи в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2012. Випуск 68. С. 69-74. URL: <http://www.apdp.in.ua/v68/10.pdf>

⁴ Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. / В.М.Бесчастний, О.В.Філонов, В.М.Субботін, С.М.Пашков; За ред. В.М.Бесчастного. 2-ге вид., стер. К.: Знання, 2008. С. 272.

Верховної Ради проекти актів та приймати участь у їх підготовці до розгляду та розгляді в ході реалізації законодавчих процедур»⁵. Фахівці громадянської мережі ОПОРА вважають, що законодавча ініціатива – це порядок внесення законопроекту до парламенту суб'єктами, які мають на це право⁶.

На думку експертів Венеційської комісії, право законодавчої ініціативи є вирішальним елементом у визначенні відповідних ролей різних державних органів у демократичному процесі законотворення. При цьому наголошується, що мета широкої участі у законодавчому процесі має бути збалансована з його ефективністю⁷.

Як бачимо, законодавча ініціатива є правом ініціювання законодавчого процесу через внесення законопроектів до законодавчої установи, парламенту. Здійснюючи формальне тлумачення представлених визначень, приходимо до висновку, що це право не передбачає ані встановлення авторства законопроекта, ні навіть участі у формуванні його змісту особою, яка є його ініціатором, тобто вносить законопроект на розгляд парламенту.

Автор або розробник правової ідеї та тексту законопроекту, може не бути його ініціатором, особою, яка внесла на розгляд законопроект, а останній фактично виконує процесуальну роль у законотворчому процесі, реалізуючи право законодавчої ініціативи.

В цьому аспекті, деякі вчені говорять про «формалізацію права законодавчої ініціативи». Наприклад, В. Панасюк вважає, що «існує можливість формування законодавчої ініціативи комітетами Верховної Ради України, адже відповідно до положень ст. 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітет має право за власною ініціативою розробити законопроект з наступним внесенням на розгляд Верховної Ради членами комітету за його дорученням». Автор стверджує, що у наведеному положенні законодавства «комітети ВРУ не наділяються правом законодавчої ініціативи, але наявність повноваження за власною ініціативою розробляти проект закону за сутнісною ознакою можна віднести до реалізації законодавчої ініціативи».

⁵ Панасюк В. М. Право законодавчої ініціативи: зміст та форми реалізації. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. № 4. С. 90.

⁶ А як у них? Суб'єкти законодавчої ініціативи. Громадянська мережа ОПОРА URL: <https://rada.oporaua.org/analitika/a-iaak-u-nykh/11413-a-iaak-u-nykh-subiekty-zakonodavchoi-initsiatyvy>

⁷ Nussberger A. Comments on legislative initiative in Europe. European commission for democracy through law (venice commission) Strasbourg, 30 September 2008. Study no. 446 / 2007. CDL(2008)102. P. 6 URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)102-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)102-e)

Аналогічно, на думку В. Панасюка, можна віднести до реалізації законодавчої ініціативи «підтримку народом на всеукраїнському референдумі питання, виконання якого потребує прийняття закону та накладає зобов'язання на Кабінет Міністрів України протягом шести місяців розробити відповідний законопроект, а Верховну Раду України – розглянути його»⁸. Такий інструмент референтної демократії, на думку вченого, є «способом формалізації законодавчої ініціативи», тобто народ свою законодавчу ініціативу може проявляти шляхом голосування на всеукраїнському референдумі. Схожим за змістом прикладом референтної демократії може виступати електронна петиція, як особлива форма колективного звернення до Верховної Ради України, Президента України чи Кабінету Міністрів України. Варто зазначити, що право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування українцям гарантує стаття 40 Конституції України, а реалізація цього права була додатково забезпечена Законом України «Про звернення громадян». У такій «електронній петиції» можуть бути порушені питання, вирішення яких потребує прийняття законодавчих актів, а суб'єкти права законодавчої ініціативи можуть розробляти та вносити на розгляд Парламенту відповідні законопроекти»⁹. Варто відзначити, що такої практики наразі немає, адже більшість електронних петицій стосуються скоріше реалізації законодавства, ніж його оновлення.

Таким чином, право законодавчої ініціативи передбачає можливість ініціювання законодавчого процесу через внесення законопроектів до законодавчої установи, парламенту. При цьому, законодавчий процес формально починається з моменту реалізації права законодавчої ініціативи, хоча неформально його першим етапом є формування правової ідеї та її узгодження, проведення публічних консультацій з метою визначення більш ефективного правового регулювання для вирішення правової проблеми.

2. Генезис інституту народної законодавчої ініціативи в Україні

Інститут народної законодавчої ініціативи давно відомий українській конституційній традиції. Так, у Конституції Пилипа Орлика 1710 року хоч і не конкретизувалося право законодавчої ініціативи, втім наголошувалось, що найважливіші питання державного та суспільного життя повинні вирішуватися на Генеральних Радах, тобто

⁸ Панасюк В. М. Право законодавчої ініціативи: зміст та форми реалізації. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. N 4. С. 88.

⁹ Панасюк В. М. Право законодавчої ініціативи: зміст та форми реалізації. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. N 4. С. 89.

законодавчому органі, де «мав бути присутнім широкий загал представників різного рангу для слухання і обговорення справ». В Конституції 1710 року було визначено, що «коли Гетьман поставить Раді якесь питання, тоді «усі без винятку» повинні будуть взяти участь у його вирішенні, отже ніхто не повинен ухилитися від цього обов'язку»¹⁰. Ймовірно мова йшла саме про формування законодавчих пропозицій, які могли надходити від різних представників для вирішення визначеної Гетьманом проблеми.

Перші спроби конституційного врегулювання народної законодавчої ініціативи у XIX ст., були пов'язані із діяльністю національних політичних організацій. Так, Національно-радикальне крило українського руху запропонувало у 1905 році свій варіант конституційного проекту, який одним із перших передбачав закріплення на загальнодержавному рівні форм безпосереднього народовладдя. Проект, запропонований групою членів Української Народної Партії під назвою Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу Українського, у ст. 32 передбачав народну законодавчу ініціативу на вимогу не менше 25 тис. осіб¹¹. Хоча цей Проект залишився лише правовою ідеєю, він свідчить про роль інституту народної законодавчої ініціативи у забезпеченні народовладдя.

Натомість у Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року виборців-громадян Республіки, кількістю не менше 100 тисяч, було наділено правом законодавчої ініціативи, як суб'єктів подання відповідних законопроектів. Проте п. е) у статті 39 Конституції 1918 року було передбачено спеціальний порядок подання таких «народних» законопроектів – у вигляді письмових заяв, підтверджених громадами і поданих до Генерального суду. Після перевірки їх відповідності суд мав передати законопроект та пов'язані з ним документи Голові Всенародних Зборів (парламенту)¹². Цікаво, що правом законодавчої ініціативи були також наділені органи самоврядування, які об'єднують не менше 100 тисяч виборців, тобто на думку авторів Конституції 1918 року, саме 100 тисяч виборців є достатньою кількістю для надання права законодавчої ініціативи.

Після початку радянської окупації ідеї реалізації реального народовладдя могли бути відображені лише у правовій доктрині.

¹⁰ Страхов М. М. Конституція Пилипа Орлика 1710 року. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2006. Випуск 11. С. 12-13. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2524/1/Strakhov_10.pdf

¹¹ Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. К.: Т-во «Знання» України, 1993. С. 42-43.

¹² Іванова А. Ю. Традиції і новації в Конституції Української Народної Республіки 1918 року: погляд через сторіччя. Правове регулювання економіки. 2018. № 17. С. 48–58.

Цікавими в цьому контексті є праці Отто Ейхельмана, відображені у проекті Конституції УНР, яка стосується методів установа, ключових засад державної організації та функціонування українського громадянського суспільства. Згідно з проектом Конституції професора Отто Ейхельмана 1921 р. суб'єктом права законодавчої, в тому числі і конституційної, ініціативи, мали виступати два мільйони громадян, що беруть участь в Федерально-Державній Установчій владі УНР¹³.

Після проголошення незалежності питання народної законодавчої ініціативи знову набуло актуальності, адже обраний нашою державою шлях демократичного розвитку та євроінтеграції, передбачає розширення участі громадян в управлінні державою та правотворчості.

Варто відзначити, що чинна до 1996 року Конституція УРСР 1978 року у статті 103 передбачала наділення вкрай широким правом законодавчої ініціативи, яке надавалося: народним депутатам України, Президії Верховної Ради України, Голові Верховної Ради України, постійним комісіям Верховної Ради України, Президенту України, Конституційному Суду України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України, Генеральному прокурору України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Академії наук України¹⁴. Водночас право законодавчої ініціативи народу не передбачалося.

Конституція України 1996 року у статті 5 вказує на те, що народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. У ст. 69 Основного Закону зазначається, що безпосередньо свою волю народ виявляє через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Таким чином, Конституція України визначає механізм здійснення народовладдя, основними елементами якого є такі: а) форми безпосередньої демократії (вибори, референдум); б) органи державної влади; в) органи місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що пропозиції щодо запровадження права народної законодавчої ініціативи були відображені в проектах Конституції України, як від 1 липня 1992 р., так і від 26 жовтня 1993 р. Наприклад, згідно ч. 1 ст. 156 проекту Конституції України від 1 липня 1992 р., право законодавчої ініціативи визнавалося за народом України. Народ мав право здійснювати законодавчу ініціативу шляхом внесення до парламенту відповідного законопроекту, який позачергово повинен

¹³ Головка Д. В. Обґрунтування державно-правової доктрини Отто Ейхельманом. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Право. 2023. Випуск 40. С. 10-13.

¹⁴ Конституція (Основний Закон) України. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>

бути розглянутий у парламенті, якщо він вноситься на розгляд парламенту не менше 300 тис. виборців, а законопроект про зміни і доповнення до Конституції – від імені не менше 2 млн. виборців. У проекті Конституції України від 26 жовтня 1993 р. право законодавчої ініціативи народу визнавалося у статті 127. Даний проект Конституції визначав позачерговий порядок розгляду законопроекту, ініційованого громадянами держави, проте не містив вимог щодо порядку його ініціювання, розробки, кількості необхідних підписів на його підтримку для подання до парламенту¹⁵.

У процесі прийняття чинної Конституції України 1996 року також пропонувалося запровадити інститут народної законодавчої ініціативи. Однак, ці пропозиції не отримали підтримки депутатів парламенту України. Після прийняття Конституції України в 1996 році було розроблено декілька законопроектів з цього питання, які стосувалися внесення відповідних змін до Конституції України, а також урегулювання права народної законодавчої ініціативи в окремому законі¹⁶.

Окремі наміри конституційного врегулювання народної законодавчої ініціативи не раз виникали вже після прийняття Конституції України. Так, 27 грудня 2007 р. Указом Президента України було створено Національну конституційну раду, на яку покладалося завдання підготовки проекту нової редакції Конституції України. За результатами її роботи Президентом України було направлено до Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Конституції України № 4290 від 31 березня 2009 р. У статті 81 цього Проекту передбачалося, що «за народною ініціативою на вимогу не менш, як півтора мільйона громадян України, які мають право голосу, до Національних Зборів України вноситься законопроект про внесення змін до Конституції України або про нову редакцію Конституції України. За народною ініціативою на вимогу не менш, як ста тисяч громадян України, які мають право голосу, до Національних Зборів України вноситься законопроект з питань, віднесених до сфери регулювання закону»¹⁷.

¹⁵ Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу. Юридичний вісник. 2009. № 3 (12). С. 26.

¹⁶ Майданник О. О. Участь народу в законотворчій діяльності: питання теорії та практики. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 6. С. 37. URL: http://lsei.org.ua/6_2021/10.pdf

¹⁷ Галус О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 120. URL: http://old.univer.km.ua/statti/8_Galus_O.O._Narodna_zakonodavcha_initsiativa_yak_forma_b_ezposerednogo_narodovladdya_perspektivi_normativno-pravovogo_regulyuvannya_v_Ukraini.pdf

21 червня 2013 року на засіданні Конституційної Асамблеї¹⁸ був схвалений попередній проект Концепції внесення змін до Конституції України. Відповідно до п. 13 цієї Концепції, з метою «розширення існуючої системи форм безпосередньої демократії доцільно запровадити інститут народної законодавчої ініціативи, передбачивши, що законопроекти з питань, віднесених до сфери регулювання законом, можуть бути внесені до Верховної Ради України за ініціативою певної кількості громадян України, які мають право голосу, і мають розглядатися парламентом невідкладно»¹⁹.

Так, на початку своєї каденції Президент України Володимир Зеленський зареєстрував Законопроект № 1015 від 29 серпня 2019 року про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу), яким народу надавалося право законодавчої ініціативи, але не вказувалося на порядок його реалізації. Втім, наразі цей законопроект так і не було розглянуто ВРУ²⁰.

Цікавими є висновки Конституційного Суду України щодо вищезазначеного законопроекта. Так, у висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року у справі № 2-250/2019(5582/19) за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України було встановлено, що відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможлиблює реалізацію такої ініціативи.

З цього приводу Є. Глухачов ще в 2009 році наголошував, що у разі закріплення в Конституції України права народної законодавчої ініціативи, його реалізація може перетворитися на пусте гасло, оскільки

¹⁸Дорадчий орган створений 21 лютого 2011 р. Президентом України згідно Указу «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» Див. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 21 лютого 2011 р. № 224 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224/2011#Text>

¹⁹ Галус О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 120.

²⁰ Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254

в ухваленні Закону України «Про народну законодавчу ініціативу», в якому детально врегулювати всі стадії її реалізації²¹. Тобто, навіть після доопрацювання Законопроект № 1015 від 29 серпня 2019 року все одно не зможе створити належного правового регулювання у Конституції України, адже існує потреба в більш детальному регулюванні інституту народної законодавчої ініціативи.

Як бачимо, інститут народної законодавчої ініціативи в Україні вперше був законодавчо закріплений у п. е) статті 39 Конституції УНР 1918 року. Наразі існують законодавчі ініціативи Президента України щодо надання права законодавчої ініціативи народу України. Водночас, як справедливо зазначається у висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року, таке право має бути чітко визначено у Конституції України із встановленням відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи.

3. Зарубіжний досвід та міжнародні стандарти у сфері реалізації права законодавчої ініціативи народу

Інститут народної законодавчої ініціативи набув свого поширення у законодавстві європейських держав з середини XIX ст. Вважається, що вперше він був застосований у швейцарському кантоні Вадуц у 1845 році, а з початку XX ст. право законодавчої ініціативи народу набуло поширення в Сполучених Штатах Америки²². Окрім цього Конституція республіки та кантону Женева містила окремий Закон про ініціативу, більшою мірою присвячений саме праву народної законодавчої ініціативи.

Право народної законодавчої ініціативи зафіксоване Конституціями Бразилії, Італії, Іспанії, Швейцарії, Польщі та інших країн, а також Основними Законами таких пострадянських держав, як Білорусь, Грузія, Латвія, Литва, Киргизстан. Слід зазначити, що народна законодавча ініціатива може здійснювались як на загальнодержавному рівні (Італія, Іспанія, Швейцарія, Австрія, Бразилія, Білорусь, Польща, ФРН, Угорщина та інші), так і на рівні суб'єктів федерації і на

²¹ Глухачов Є. Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя в Україні. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 4 (27). С. 7. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2009_4_48.pdf

²² Погорілко В. Ф. Референтне право України : [навч. посіб.] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2006. С. 148.

муніципальному рівні²³. В. Шаповал справедливо стверджує, що законодавча народна ініціатива виступає певною особливістю парламентаризму в частині країн світу²⁴.

У своєму дисертаційному дослідженні І. Средницька виокремлює такі дві моделі народної законодавчої ініціативи за ступенем безпосередньої участі громадян у процесах реалізації та прийняття народного законопроекту:

а) **австрійська модель**, яка регламентує порядок подачі громадянами законопроектів до представницького органу державної влади, який самостійно приймає щодо них рішення (Австрія, Італія, Іспанія, Польща, Румунія, Словенія, Македонія, Латвія, Литва, Білорусь, Киргизстан, Сан-Марино тощо);

б) **американська модель**, що дає можливість громадянам контролювати процес реалізації власної ініціативи від початку і до кінця законодавчого процесу, оминаючи легіслатуру штату і тим самим реалізувати свої владні повноваження (США).

В рамках австрійської моделі, вчена пропонує додатково виокремлювати три її різновиди:

– **Швейцарський різновид австрійської моделі** характеризує народну законодавчу ініціативу як пряму участь громадян у процесах законотворення та збору підписів на підтримку народної законодавчої ініціативи. Якщо ініціативній групі вдається отримати мінімальну кількість підписів, кантональний парламент зобов'язаний оголосити про проведення голосування і надати його результатам законного статусу.

– **Латвійський різновид австрійської моделі** допускає у разі незгоди представницького органу прийняти законопроект без внесення істотних змін, можливість винести народну законодавчу ініціативу на народне голосування (Латвія, США, ФРН).

– **Ліхтенштейнський різновид австрійської моделі** гарантує суб'єкту законодавчої ініціативи право брати безпосередню участь у всенародному голосуванні після несхвалення парламентом народного законопроекту (Ліхтенштейн, США, ФРН)²⁵.

²³ Глухачов Є. Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя в Україні. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 4 (27). С. 5.

²⁴ Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 257.

²⁵ Средницька І. Ю. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національний Університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. С. 11. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f642f0cd-1813-46e1-b2a7-406395d80920/content>

Слід окремо відзначити, що право народної законодавчої ініціативи у європейських державах закріплюється безпосередньо на рівні Конституцій (ст. 118 Конституції Польської Республіки; ст. 71 Конституції Італійської республіки; ст.41 Конституції Австрії; ст. 29.1 Конституції ФРН; ст. 87.1 Конституції Іспанії). Наприклад, згідно із ст. 118 Конституції Польщі, законодавча ініціатива належить, поряд із депутатами Сенату, Президентом Республіки та Радою Міністрів, також групі не менше ніж 100 тис. громадян, котрі володіють правом обирати до Сейму. Порядок процедури реалізації народної законодавчої ініціативи визначається законом. Таким чином, у Республіці Польща право народної законодавчої ініціативи регламентується на рівні Конституції, а порядок його реалізації визначається законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 73 Конституції Румунії законодавча ініціатива належить Уряду, депутатам, сенаторам, а також не менше ніж 250 000 громадян, які мають право голосу. Відповідно до ст. 88 Конституції Республіки Словенія право законодавчої ініціативи має Уряд і кожен депутат, проте законопроект може бути внесений групою виборців чисельністю не менше 5000. Відповідно до ст. 71 Конституції Республіки Північна Македонія право законодавчої ініціативи має кожен депутат в Зборах, Уряд Республіки Македонія або група виборців чисельністю не менше 10 тисяч людей²⁶.

В Італійській Республіці право народної законодавчої ініціативи також отримало закріплення на рівні Конституції, зокрема у ст. 71 встановлено, що народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менш ніж п'ятдесяти тисяч виборців законопроекту, що складений у формі статей закону. У ст. 75 Конституції Італії встановлено, що на вимогу 500000 виборців або п'яти обласних рад призначається народний референдум для відміни, повністю або частково, закону або акту, що має силу закону²⁷.

Ретельно досліджуючи питання реалізації права народної законодавчої ініціативи в Конституціях різних держав, В. Нестерович виокремлює шість стадій реалізації народної законодавчої ініціативи:

1. Збір підписів та направлення народної законодавчої ініціативи до представницького органу публічної влади. При встановленні кількості виборців у багатьох державах окремо її визначають для різних за юридичною силою законодавчих актів.

²⁶ Кузьменко О. В., Перевалова Л. В., Гаряєва Г. М. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід і перспективи запровадження в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2024. № 6. С. 140. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.20>

²⁷ Майданник О. О. Участь народу в законотворчій діяльності: питання теорії та практики. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 6. С. 37.

Найбільша кількість виборців встановлюється для проекту закону про внесення змін до конституції та значно менша кількість – для законів.

2. Встановлення відповідності народної законодавчої ініціативи вимогам законодавства. Після отримання парламентом чи іншим органом публічної влади законопроекту, щодо нього готується висновок на предмет відповідності цього законопроекта вимогам законодавчої техніки.

3. Перевірка підписів виборців, які висунули народну законодавчу ініціативу. Підписи виборців повинні містити імена, прізвища, часто – місце проживання або найменування громади, до списків якої внесений виборець. Після перевірки підписів і їх посвідчення, законопроект передається до парламенту. Якщо реалізація законодавчої ініціативи народу передбачає використання електронних підписів або інших засобів ідентифікації, ймовірно, ця стадія може здійснюватися в автоматичному режимі.

4. Публічне обговорення народної законодавчої ініціативи. Дозволяє передбачити обговорення законодавчих положень усім особам, які виявили зацікавленість. Народна законодавча ініціатива подається не одним громадянином, а певною їх групою, зачіпаючи різні державні та суспільні інтереси.

5. Прийняття законодавчого акта, який був винесений у порядку народної законодавчої ініціативи. Поданий законодавчий акт може бути прийнятий двома способами: шляхом прийняття внесеного законодавчого акта парламентом або ж шляхом прийняття законодавчого акта виборчим корпусом на всезагальному референдумі.

6. Набуття чинності законодавчим актом, який був винесений у порядку народної законодавчої ініціативи. Набуття чинності такого закону здійснюється як правило за загальною процедурою, але в деяких державах застосовуються спеціальні запобіжники, які мають унеможливити блокування органами публічної влади набуття чинності цього закону²⁸.

Цікаво, що Конституції деяких держав передбачають участь представників від ініціативної групи на стадіях розгляду законопроекту, який поданий у порядку народної законодавчої ініціативи. Так, відповідно до статті 155 Конституції Колумбії, громадяни, що вносять

²⁸ Нестерович В. Ф. Конституційно-процесуальні засади реалізації народної законодавчої ініціативи. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. 2020. № 3 (9). С. 34-41. URL: <https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/1696/2141>

законопроект, мають право призначити речника, якого заслуховують палати парламенту на всіх стадіях розгляду законопроекта²⁹.

До того ж існує практика встановлення певних строків для розгляду народної законодавчої ініціативи або запровадження інших механізмів захисту та гарантії реалізації цього інституту. Так, Конституцією Латвійської Республіки, її громадянам надане право законодавчої ініціативи: «Стаття 78. Не менше як одна десята частини виборців має право подати Президентові Республіки розроблений проект зміни Конституції або законопроект, який Президент передає Сеймові. Якщо Сейм не прийме проект без суттєвих змін, то він виноситься на народне голосування»³⁰.

Варто детально проаналізувати особливості реалізації права народної законодавчої ініціативи на прикладі Іспанії, де здається ця процедура є найбільш детально регламентованою. Так, народна законодавча ініціатива в Іспанії регулюється на національному та провінційному рівнях. Конституція Іспанії 1978 року передбачає народну ініціативу у статті 87.3 та окремому законі. Відповідно до ч. 3 ст. 87 Конституції Королівства Іспанії такий органічний закон визначає умови і способи здійснення народом ініціативи за поданням законодавчих пропозицій. Законодавчий процес починається з представлення документації в Бюро Конгресу депутатів. Цей орган розглядає подану документацію і протягом 15 днів приймає рішення про її прийнятність. Встановлено, що термін зборів підписів має тривалість 9 місяців. Цей період може бути продовжений. Держава компенсує ініціаторам законодавчого процесу витрати, пов'язані зі збором підписів, за умови досягнення необхідної кількості підписів та ініціювання парламентської процедури. З моменту внесення змін до законодавства в 2006 році електронні підписи також дозволені, через електронні системи та смарт-карти. Стаття 87.3 Конституції Іспанії також встановлює деякі заборони щодо реалізації права народної законодавчої ініціативи. Таким чином, така форма законодавчої ініціативи не може стосуватися питання, що підпадають під органічне або міжнародне право, а також реформування податкового

²⁹ Нестерович В. Ф. Конституційно-процесуальні засади реалізації народної законодавчої ініціативи. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. 2020. № 3 (9). С. 39.

³⁰ Іванова А. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій. Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 31. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2019-2/pdfs/3-anastasiia-ivanova-pravo-zakonodavchoi-initsiatyvy-narodu-konteksti-zakonoproektu-1015-suchasnykh.pdf>

законодавства, законодавства про місцеві фінанси, закон про податок на доходи фізичних осіб, закон про ПДВ тощо³¹.

Цікаво, що в рамках ЄС та законотворчої діяльності Європейського Парламенту діє Європейська громадянська ініціатива – спосіб для громадян держав-членів ЄС взяти активну участь у формуванні правової політики ЄС. Кожен європеєць може розпочати громадянську ініціативу, закликаючи Європейську Комісію створити нове законодавство ЄС з цього питання. Щоб ініціативу розглянула Комісія, потрібно отримати підписи 1 мільйона громадян з усього ЄС на її підтримку щонайменше з 7 країн ЄС. Якщо ініціатива відповідає всім умовам, Комісія її розгляне. Протягом 1 місяця Посадовці ЄС зустрічаються з автором пропозиції та протягом 3 місяців організовують публічні слухання в Європейському парламенті, щоб пояснити законодавчу ініціативу. Вже через 6 місяців Комісія надає офіційну відповідь³².

На думку О. Майданник, європейський досвід свідчить, що кількість виборців, яка є необхідною для реалізації права народної законодавчої ініціативи, встановлюється саме на конституційному рівні. При цьому характерно, що як правило «не простежується залежності між кількістю виборців, яка необхідна для реалізації права законодавчої ініціативи та загальною кількістю громадян країни»³³.

Попри закріплення у Конституціях європейських держав та сформовані конституційні традиції інституту законодавчої ініціативи народу, реальний відсоток законів, розроблених в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи є досить низьким. Наприклад, за майже півстоліття після прийняття Конституції Італії, незважаючи на численні випадки подання законопроектів у порядку народної ініціативи в парламент цієї країни, жодна з пропозицій не була схвалена. Цей інститут практично не використовується в Іспанії, а також в її автономних спільнотах³⁴. Така ситуація зумовлена складністю існуючих правових механізмів, які передбачають тривалі бюрократичні процедури. Варто погодитися із Є. Глухачовим, який стверджує, що «нечасте застосування народної законодавчої ініціативи в розвинутих

³¹ Щербанюк О. В. Народна законодавча ініціатива: європейська та національна практика. Актуальні питання юриспруденції. Правова позиція. 2023. № 2 (39). С. 82. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/2/16.pdf>

³² European Citizens' Initiative. How to launch a Citizen's Initiative to ask the European Commission to propose a new law URL: https://commission.europa.eu/get-involved/engage-eu-policy-making/european-citizens-initiative_en#howtoorganiseaninitiative

³³ Майданник О. О. Участь народу в законотворчій діяльності: питання теорії та практики. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 6. С. 37.

³⁴ Іванова А. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій. Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 32.

демократичних країнах можна пояснити тим, що там належним чином спрацьовують інші інститути безпосереднього і представницького народовладдя, чого, на жаль, в Україні немає, характеризуючи функціонування механізму публічної влади в Україні»³⁵.

Окремим питанням є міжнародні стандарти, які вказують на важливість закріплення права законодавчої ініціативи народу у Конституції та законодавстві крізь призму його участі у правотворчості та вирішенні державних справ.

Так, Загальна декларація прав людини, яка була прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року у ч. 1 статті 21 передбачає, що «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників»³⁶. Варто втім відзначити, що Загальна декларація прав людини не має юридичної сили, проте, незважаючи на свою «м'якоправову природу», набула значення найважливішого міжнародного документа ООН³⁷. Адже Генеральна Асамблея ООН проголосила Загальну декларацію прав людини як завдання, до виконання котрого мають прагнути усі народи, усі держави.

Одним із перших міжнародно-правових актів, в якому регламентуються окремі питання участі громадян в державних справах є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР 19 жовтня 1973 року. Зокрема в п. а) статті 25 Пакту вказано, що кожний громадянин повинен мати... право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників. Комітет ООН з прав людини прийняв зауваження загального порядку № 25 (57) згідно п. 4 статті 40 Міжнародного пакта про громадянські і політичні права та вказав, що ведення державних справ є широким поняттям, яке стосується здійснення законодавчої, виконавчої та адміністративної влади, охоплює всі аспекти державного управління, а також формування та реалізацію політики на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Розподіл повноважень та засоби, за допомогою яких окремі громадяни здійснюють право участі у веденні державних

³⁵ Глухачов Є. Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя в Україні. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 4 (27). С. 6.

³⁶ Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015/print

³⁷ Шеремет О. С. Місце «м'якого» права в окремих сферах міжнародних відносин. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2011. N 3. С. 180.

справ, що захищається статтею 25 Пакту, повинні бути встановлені конституцією та іншими законами³⁸.

Більш детальні положення, що стосуються участі громадськості в процесі законотворення у сфері захисту довкілля, містяться в Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), яка була ратифікована Україною 06 липня 1999 року. Так, у ч. 2 статті 6 цієї Конвенції визначено, що зацікавлена громадськість адекватно, своєчасно та ефективно одержує інформацію залежно від обставин шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, зокрема, про характер можливого рішення або проект такого рішення. Згідно ч. 4 статті 6 Орхуської Конвенції, кожна зі Сторін забезпечує участь громадськості в процесі прийняття рішень вже на ранньому етапі, коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою³⁹.

Варто зазначити, що ці та інші міжнародні стандарти переважно стосуються права громадян приймати участь в управлінні державними справами та представлені актами «м'якого» права, тобто мають необов'язковий, рекомендаційний характер. Їх важливість полягає у тому, що вони передбачають інформування та співпрацю між державою та суспільством у питаннях правотворчості. Акти «м'якого» права формалізують міжнародні стандарти та дають змогу поступово наближувати норми національного законодавства до їх положень, що у кінцевому результаті позитивно відображається на реалізації передбачених ними вимог та правил. Це особливо актуально для правотворчості, адже будь-які реформи у цій галузі повинні бути зваженими і послідовними, здійснюватися лише після ґрунтовного наукового аналізу на предмет доцільності їх проведення⁴⁰.

Такі міжнародні рекомендаційні документи включають, зокрема:

- Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень РЄ (2009)²⁰, що містить принципи для участі

³⁸ General Comment Adopted By The Human Rights Committee Under Article 40, Paragraph 4, Of The International Covenant On Civil And Political No. 25 (57). CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 27 August 1996. URL: <https://docs.un.org/en/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>

³⁹ Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

⁴⁰ Волохов О. С. Особливості використання "м'якого" права в актах міжнародного регулювання праці. Форум права. 2012. № 2. С. 96. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_2_17

громадськості в державних справах, наприклад: участь, довіра, підзвітність, прозорість та незалежність;

- Посібник з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР);

- Настанови ОЕСР щодо публічних онлайн-консультацій;

- Настанови ЄС щодо консультацій із заінтересованими особами;

- Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень (2015), підготовлені експертами з питань громадянського суспільства за підтримки БДПЛ ОБСЄ⁴¹.

Слід зазначити, що експерти ОБСЄ у «Керівництві з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства» стверджують, що «громадянські ініціативи», які «дають можливість громадянам ініціювати законодавчі процедури, потребують значних ресурсів, організаційних зусиль та адвокаційних навичок, але стають важливим інструментом для громадян у використанні їхнього права на безпосередню участь у державних справах»⁴².

Для реалізації права законодавчої ініціативи народу, «Конституції держав та відповідне законодавство мають встановлювати реалістичні порогові значення для громадян, які не будуть надто високими або ж недосяжними, а організатори громадянських ініціатив повинні брати таку ж участь у парламентських процедурах, як і автори законопроектів від уряду, принаймні на рівні комітетів» – вважають експерти ОБСЄ⁴³.

Як бачимо, на практиці право законодавчої ініціативи народу реалізується не досить часто, але його відображення у Конституції та законодавстві свідчить про розвиток та престижність законодавства. Більше того, право народної законодавчої ініціативи є доказом реального народовладдя та формування належного рівня довіри між державою та суспільством.

4. Розвиток інституту народної законодавчої ініціативи та його вплив на ефективність законодавства

Як зазначає С. Чабур, народна ініціатива є родовим поняттям, а всі інші її види є похідними стосовно неї⁴⁴. Адже народ, як носій влади в

⁴¹ Висновок БДПЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» Варшава, 1 вересня 2016 року Висновок No GEN-UKR/295/2016 [ET] URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/313121.pdf>

⁴² Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства. Бюро ОБСЄ. 2024. С. 63. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/570906.pdf>

⁴³ Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства. Бюро ОБСЄ. 2024. С. 63.

⁴⁴ Чабур С.В. Функціонування механізму правотворчості. Одеса: Фенікс, 2019. С. 89.

Україні, має впливати на державні процеси контролювати якість законопроектів, їх вплив на суспільні відносини та ефективність.

На нашу думку, ефективність законодавства можна визначити як рівень розвитку ієрархічної системи законів та інших нормативно-правових актів, що забезпечує реалізацію його мети, передбачає залучення суспільства до правотворчості для створення кращого правового регулювання відповідно до принципу верховенства права. Ефективність законодавства є показником розвитку правової системи держави та її інститутів. Реальний ефект законодавства можна визначити шляхом комплексного дослідження юридичної та соціальної ефективності, яке іноді називають «соціоправовою» оцінкою ефективності норм права. Саме соціальна ефективність часто вказує на рівень сприйняття законодавства, його соціальну орієнтованість та врахування законодавцем реальних суспільних потреб під час створення нового правового регулювання.

Враховуючи той факт, що адресатом законодавства є суспільство, тобто переважно громадяни держави, які в ній проживають – саме населення розуміє, які правові проблеми слід вирішувати шляхом розроблення законодавства, а які мають бути вирішені шляхом ефективної реалізації існуючого. Відповідно можливість створення та реєстрації законопроектів громадянами відкриває їм шлях до активної комунікації із законодавцем.

Слушною є теза, що «запровадження такого інституту прямої демократії як право народної законодавчої ініціативи, за умови вдалого його оформлення, сприятиме більш якісному законодавчому регулюванню суспільних відносин, слугуватиме ефективним індикатором потреб суспільства, стимулюватиме власну відповідальність суспільства за свої потреби, а також свідчитиме на користь демократизації взаємодії та взаємовпливу суспільства і держави»⁴⁵.

На думку І. Средницької, народна законодавча ініціатива є «важливою формою безпосередньої демократії, яка формує та виражає політичну волю народу, яка може бути реалізованою лише за умов активної взаємодії громадян і законодавчого органу державної влади».

Адже народна законодавча ініціатива, вважає вчена, являє собою самостійну форма безпосереднього народовладдя і безпосередній спосіб ініціювання громадянами, що мають право голосу, обов'язковий розгляд конкретного акта у представницькому органі державної влади з метою забезпечення формування національної законодавчої бази та

⁴⁵ Іванова А. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій. Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 35.

реалізації суспільних інтересів. Цей інститут поєднує елементи прямої та представницької демократії, знаходить своє пріоритетне логічне продовження в системі народовладдя, а якщо у парламенті є обов'язок розглянути «народний законопроект», таке волевиявлення вже має владний характер⁴⁶.

П. Шляхтун визначає народну законодавчу ініціативу як право певної частини виборців запропонувати проект закону, що підлягає обов'язковому розгляду парламентом; останній може прийняти запропонований законопроект, унести поправки до нього або взагалі відхилити його. На думку вченого, народна законодавча ініціатива є інститутом безпосередньої демократії і може використовуватися як засіб політичного маніпулювання, тиску на парламент; вважається малоефективним засобом демократії і на практиці застосовується рідко⁴⁷. Попри це, варто погодитися із колективом авторів, які стверджують, що поширення народної законодавчої ініціативи в світі «робить її досить традиційним елементом конституційного дизайну і свідчить про повагу до народного суверенітету, демократії і насамперед прав людини»⁴⁸.

А. Крутько у своєму дисертаційному дослідженні запропонувала виокремити такі ознаки народної законодавчої ініціативи:

- Вона є факультативним інструментом поряд із традиційними суб'єктами, тобто Урядом, народними депутатами, Президентом тощо;
- Конституції вказують на мінімальну кількість громадян (в основному, це виборці), які мають право на відповідну народну законодавчу ініціативу;
- Конституції, як правило, обумовлюють здійснення народної законодавчої ініціативи правилами, що встановлені в спеціальному законі⁴⁹.

Варто вказати на ще одну важливу ознаку народної законодавчої ініціативи, а саме на створення в порядку її реалізації узгоджених із суспільством законопроектів, які апріорі мають суспільне схвалення та не потребують публічних консультацій перед реєстрацією. Справа у тому, що саме під час реалізації права народної законодавчої ініціативи

⁴⁶ Средницька І. Ю. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національний Університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. С. 4.

⁴⁷ Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. Київ: Либідь, 2005. С. 272-273.

⁴⁸ Кузьменко О. В., Перевалова Л. В., Гаряєва Г. М. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід і перспективи запровадження в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2024. № 6. С. 140. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.20>

⁴⁹ Крутько А.Л. Народна законодавча ініціатива: теоретико-правовий аспект: Дис.... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 248 с.

вирішуються найскладніші правові проблеми, які зважаючи на відсутність політичної волі або ж інші обставини не вирішуються традиційними суб'єктами законодавчої ініціативи.

До проблем конституційного та законодавчого запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні І. Средницька відносить наступні:

- Політична пасивність громадян та їх небажання брати участь у законопроектній роботі, недовіра громадян до парламенту, що зумовлює низький попит на здійснення законопроектної роботи;
- Неформальна готовність депутатського корпусу опинитися під впливом групових інтересів та посиленням контролем суспільних інституцій або використовувати результати їх діяльності;
- Недостатність матеріально-фінансового забезпечення інформаційно-агітаційних заходів на підтримку реалізації народної законодавчої ініціативи, особливо гостро постає у контексті економічної кризи⁵⁰.

Окремою проблемою, на думку О. Бориславської, є складність внесення змін до Конституції. Так, вчена стверджує, що «враховуючи, що розділ III передбачає особливу процедуру внесення змін із застосуванням всеукраїнського референдуму для їх затвердження, внесення положень про форми безпосередньої демократії, у тому числі про народну законодавчу ініціативу, в інші розділи є порушенням встановленої конституційної процедури»⁵¹.

Варто зазначити, що проблема небажання громадян брати участь у законопроектній роботі прямо пов'язана із рівнем правосвідомості населення, адже вона визначає саму необхідність участі суспільства в управлінні державою, забезпечує створення та функціонування механізмів такої участі, що відповідає засадам демократичного розвитку та формуванню позитивної поведінки в суспільстві.

На думку ряду вчених, правосвідомість – це специфічна форма суспільної свідомості, система відображення правової дійсності у поглядах, теоріях, концепціях, почуттях, уявленнях людей про право, його місце та роль щодо забезпечення свободи особи та інших

⁵⁰ Средницька І. Ю. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національний Університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. С. 18.

⁵¹ Бориславська О. М. *Amicus curiae* щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: https://www.academia.edu/40935459/Amicus_curiae

загальнолюдських цінностей»⁵². С. Меррі вважає, що правосвідомість формує способи сприйняття та розуміння закону звичайними громадянами. Вчена стверджує, що ці способи, завдяки яким члени суспільства розуміють і використовують закон включають нормальну та прийнятну всім суспільством поведінку, моделі взаємодії із іншими учасниками правовідносин, а також адекватне розуміння світу⁵³.

Водночас, зв'язок між правосвідомістю і ефективністю реалізації норм права є прямо пропорційним: ефективне законодавство зумовлює формування розвиненої правової свідомості серед населення, а високий рівень правосвідомості забезпечує ефективність реалізації цього законодавства.

Щодо протидії законодавчій ініціативі народу з боку депутатського корпусу, то варто звернути увагу, що останні оновлення у законодавстві передбачають активну участь суспільства у правотворчості. Так, Закон України «Про лобювання», Закон України «Про публічні консультації» та власне новаторський Закон України «Про правотворчу діяльність» змінюють підходи до законодавчого процесу, відкриваючи до нього доступ активній частині суспільства. Відповідно закріплення у Конституції права народної законодавчої ініціативи є радше логічним доповненням та продовження обраного вектору правової політики.

Вкрай складною проблемою запровадження народної законодавчої ініціативи є недостатність матеріально-фінансового забезпечення та інформаційно-агітаційних заходів. Низька поінформованість населення про їх права є типовою для України проблемою. Водночас нові державні ресурси, такі як державний мобільний застосунок, вебпортал «ДІЯ», громадські організації тощо можуть частково вирішити це питання.

Ймовірно найскладнішим є питання правової культури та правосвідомості населення, адже будь-які інформаційно-агітаційні заходи не можуть вирішити проблеми бажання чи небажання особи брати участь у реалізації права законодавчої ініціативи. Втім, якщо таке право передбачено Конституцією та законодавством, воно є додатковим потенціалом для розуміння державою суспільних потреб при розробленні законодавства. Особливо корисним буде інформація про кількість громадян, які підтримали той чи інший законопроект, який не набрав необхідної кількості схвалень громадянами, але зважаючи на вирішення ним актуальної правової проблеми може стати в основі

⁵² Теорія держави і права: Навч. посіб. А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. Київ, Юрінком Інтер, 2003. С. 164.

⁵³ Merry S. E. Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans. The university of Chicago press, 1990. P. 5.

законопроекта направлено до парламенту іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Таким чином, з метою розширення можливостей участі громадян в управлінні державними справами, законотворенні та вдосконалення законодавчого процесу для підвищення ефективності законодавства та взаємодії між суспільством та державою варто внести зміни до відповідних статей Конституції України, Регламенту Верховної Ради України та розширити перелік форм народного волевиявлення, впровадження механізму їх реалізації.

Наразі в Україні існують різні думки щодо встановлення кількості громадян наділених виборчим правом для ініціювання народної законодавчої ініціативи. Наприклад, український вчений М. Смук пропонує «закріпити в ст. 94 Конституції України право народної законодавчої ініціативи за умови зібрання не менше 450 тис. підписів осіб, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 адміністративно-територіальних одиниць держави»⁵⁴.

О. Галус пропонує доповнити Конституцію України нормою такого змісту: «Народна законодавча ініціатива здійснюється через внесення до Верховної Ради України проекту закону України на вимогу не менш як триста тисяч громадян України, які мають право голосу. Порядок внесення народної законодавчої ініціативи визначається законом»⁵⁵.

Варто розділити думку О. Майданник, адже реальне здійснення народної законодавчої ініціативи, крім змін до Конституції України потребує прийняття окремого Закону «Про народну законодавчу ініціативу», яким буде визначено:

- правові форми щодо висловлення громадянином своєї позиції стосовно доцільності прийняття законів, проекти яких знаходяться на розгляді у Верховній Раді України;
- порядок ініціювання громадянами законопроектів та розгляду таких законопроектів парламентом України;
- конституційну вимогу стосовно обов'язкового та невідкладного розгляду законопроектів, які підтримані не менш, як 150 тисячами громадян України;
- порядок ініціювання громадянами питання про скасування закону чи іншого акту повністю або частково;
- форми та процедури безпосередньої участі громадян у прийнятті та скасуванні законів й інших актів;

⁵⁴ Смук М. М. Народна законодавча ініціатива: конституційно-правовий аспект: автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ужгород, 2016. С. 14.

⁵⁵ Галус О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 121.

– форми впливу громадськості на прийняття управлінських рішень, зокрема тих, що забезпечують виконання законів⁵⁶.

В контексті формування ефективного законодавства, варто звернути увагу, що Закон України «Про народну законодавчу ініціативу» має враховувати положення Закону України «Про правотворчу діяльність», який згідно статті 67 передбачає здійснення правового моніторингу, тобто систематичну комплексну контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів.

Згідно ч. 5 статті 67 Закону України «Про правотворчу діяльність» правовий моніторинг щодо законів здійснюється Верховною Радою України та її органами відповідно до встановлених у цьому Законі строків. Вважаємо, що оцінка ефективності реалізації законодавства є вкрай важливою для його оновлення, а отже ініціатором правового моніторингу закону, який не відповідає суспільним інтересам має бути безпосередньо народ. Таке право ініціювати позаплановий правовий моніторинг має бути похідним від права народної законодавчої ініціативи.

Варто відзначити, що деякі вчені звертають увагу на можливі ризики запровадження народної законодавчої ініціативи, такі як:

– відсутність відповідного механізму заохочення до участі в законодавчому процесі за умови низького рівня правосвідомості у суспільстві;

– збільшення потоку «законодавчого спаму» задля уповільнення або й блокування роботи законодавчого органу;

– проведення непопулярних законодавчих ініціатив правлячої партії через механізм народної законодавчої ініціативи задля уникнення негативних політичних наслідків⁵⁷.

Попри очевидні плюси і можливі мінуси, закріплення права народної законодавчої ініціативи у Конституції України є лише питанням часу, адже обраний курс на євроінтеграцію вимагає залучати суспільство до управління державними справами.

ВИСНОВКИ

Отже, інститут законодавчої ініціативи народу не є абсолютно новим для законодавства, адже окремі конституційні традиції щодо нього сформувалися задовго до прийняття Конституції України 1996 року. Пошук оптимальних напрямів для створення нового

⁵⁶ Майданник О. О. Участь народу в законотворчій діяльності: питання теорії та практики. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 6. С. 38.

⁵⁷ Іванова А. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій. Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 34.

законодавства, його наближення до права ЄС вимагає враховувати європейський досвід та міжнародні стандарти правотворчості. Реальне залучення суспільства до вирішення державних справ є важливим стандартом демократичного європейського державотворення, а отже декларативне народовладдя через реалізацію суб'єктивних виборчих прав, здається, не відповідає сучасним європейським цінностям.

Запровадження законодавчої ініціативи народу має бути відображено у Конституції України, де також слід встановити кількість громадян наділених виборчим правом для ініціювання народної законодавчої ініціативи. Така кількість має враховувати сучасні демографічні та спричинені війною обставини і не перевищувати цифру у 200 тисяч громадян. Будь-які інші обмеження щодо представлення різних адміністративно-територіальних одиниць держави тощо, вважаємо недопустимими, адже вони суттєво обмежать можливості реалізації законодавчої ініціативи народу.

Для закріплення особливостей ініціювання громадянами власних законопроектів та їх супроводу у парламенті варто прийняти окремий Закон «Про народну законодавчу ініціативу».

Важливою ознакою народної законодавчої ініціативи є створення законопроектів, які мають суспільне схвалення та не потребують здійснення публічних консультацій перед реєстрацією. Адже під час реалізації права народної законодавчої ініціативи вирішуються найскладніші правові проблеми, які зважаючи на відсутність політичної волі або ж інші обставини не вирішуються традиційними суб'єктами законодавчої ініціативи.

Перспективним шляхом для створення ефективного законодавства є залучення населення до ініціювання та здійснення правового моніторингу, адже право законодавчої ініціативи надає можливості, для використання яких варто розуміти існуючі недоліки та особливості законодавчої бази.

АНОТАЦІЯ

Інститут народної законодавчої ініціативи набув свого поширення у законодавстві європейських держав з середини XIX ст. Право народної законодавчої ініціативи зафіксоване Конституціями Італії, Іспанії, Швейцарії, Польщі та інших країн, а отже таке право виступає певною особливістю європейського парламентаризму та свідчить про рівень взаємодії між державою та суспільством. Інститут народної законодавчої ініціативи давно відомий українській конституційній традиції, але у чинному законодавстві наразі не передбачений. Реальне залучення суспільства до вирішення державних справ, зокрема, шляхом законотворення, свідчить про відповіді сучасним європейським

цінностям, залучення населення до правотворчості для створення ефективного законодавства. Запровадження законодавчої ініціативи народу має бути відображено у Конституції України, де також слід встановити кількість громадян наділених виборчим правом для ініціювання народної законодавчої ініціативи. Така кількість має враховувати сучасні демографічні та спричинені війною обставини і не перевищувати цифру у 200 тисяч громадян. Будь-які інші обмеження щодо представлення різних адміністративно-територіальних одиниць держави тощо, вважаємо недопустимими. Для закріплення особливостей ініціювання громадянами власних законопроектів та їх супроводу у парламенті варто прийняти окремий Закон «Про народну законодавчу ініціативу».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Панасюк В. М. Право законодавчої ініціативи: зміст та форми реалізації. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. N 4. С. 87. <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/15.pdf>
2. Плакса В. І. Проблемні аспекти визначення поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи». Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. Том 33 (72) №3. С. 126. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/3_2022/21.pdf
3. Дутка Г. І. Конституціно-правові основи законодавчої ініціативи в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2012. Випуск 68. С. 69-74. URL: <http://www.apdp.in.ua/v68/10.pdf>
4. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. / В.М.Бесчастний, О.В.Філонов, В.М.Субботін, С.М.Пашков; За ред. В.М.Бесчастного. 2-ге вид., стер. К.: Знання, 2008. С. 272.
5. А як у них? Суб'єкти законодавчої ініціативи. Громадянська мережа ОПОРА URL: <https://rada.oporaua.org/analitika/a-iak-u-nykh/11413-a-iak-u-nykh-subiekty-zakonodavchoi-initsiatyvy>
6. Nussberger A. Comments on legislative initiative in Europe. European commission for democracy through law (venice commission) Strasbourg, 30 September 2008. Study no. 446 / 2007. CDL(2008)102. P. 6 URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)102-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)102-e)
7. Страхов М. М. Конституція Пилипа Орлика 1710 року. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2006. Випуск 11. С. 12-13. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2524/1/Strakhov_10.pdf
8. Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. К. : Т-во «Знання» України, 1993. С. 42-43.

9. Іванова А. Ю. Традиції і новації в Конституції Української Народної Республіки 1918 року: погляд через сторіччя. Правове регулювання економіки. 2018. № 17. С. 48–58.

10. Головка Д. В. Обґрунтування державно-правової доктрини Отто Ейхельманом. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Право. 2023. Випуск 40. С. 10-13.

11. Конституція (Основний Закон) України. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>

12. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу. Юридичний вісник. 2009. № 3 (12). С. 26.

13. Майданник О. О. Участь народу в законотворчій діяльності: питання теорії та практики. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 6. С. 37. URL: http://lsej.org.ua/6_2021/10.pdf

14. Галус О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 120. URL: http://old.univer.km.ua/statii/8_Galus_O.O._Narodna_zakonodavcha_initsiativa_yak_forma_bezposerednogo_narodovladdya_perspektivi_normativno-pravovogo_regulyuvannya_v_Ukraini.pdf

15. Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254

16. Глухачов Є. Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя в Україні. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 4 (27). С. 7. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2009_4_48.pdf

17. Погорілко В. Ф. Референтне право України : [навч. посіб.] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2006. С. 148.

18. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 257.

19. Средницька І. Ю. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національний Університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. С. 11. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f642f0cd-1813-46e1-b2a7-406395d80920/content>

20. Кузьменко О. В., Перевалова Л. В., Гаряєва Г. М. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід і перспективи запровадження в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2024. № 6. С. 140. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.20>

21. Нестерович В. Ф. Конституційно-процесуальні засади реалізації народної законодавчої ініціативи. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. 2020. № 3 (9). С. 34-41. URL: <https://journals.maur.com.ua/index.php/expert/article/view/1696/2141>

22. Іванова А. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій. Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 31. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2019-2/pdfs/3-anastasiia-ivanova-pravo-zakonodavchoi-initsiatyvy-narodu-konteksti-zakonoproektu-1015-suchasnykh.pdf>

23. Щербанюк О. В. Народна законодавча ініціатива: європейська та національна практика. Актуальні питання юриспруденції. Правова позиція. 2023. № 2 (39). С. 82. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/2/16.pdf>

24. European Citizens' Initiative. How to launch a Citizen's Initiative to ask the European Commission to propose a new law URL: https://commission.europa.eu/get-involved/engage-eu-policymaking/european-citizens-initiative_en#howtoorganiseaninitiative

25. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015/print

26. Шеремет О. С. Місце «м'якого» права в окремих сферах міжнародних відносин. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2011. № 3. С. 180.

27. General Comment Adopted By The Human Rights Committee Under Article 40, Paragraph 4, Of The International Covenant On Civil And Political No. 25 (57). CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 27 August 1996. URL: <https://docs.un.org/en/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>

28. Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

29. Волохов О. С. Особливості використання "м'якого" права в актах міжнародного регулювання праці. Форум права. 2012. № 2. С. 96. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_2_17

30. Висновок БДПІЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» Варшава, 1 вересня 2016 року Висновок

No GEN-UKR/295/2016 [ET] URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/313121.pdf>

31. Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства. Бюро ОБСЄ. 2024. С. 63. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/570906.pdf>

32. Чабур С.В. Функціонування механізму правотворчості. Одеса: Фенікс, 2019. С. 89.

33. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. Київ: Либідь, 2005. С. 272-273.

34. Крутько А.Л. Народна законодавча ініціатива: теоретико-правовий аспект: Дис.... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 248 с.

35. Бориславська О. М. Amicus curiae щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 81-87. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2019-2/pdfs/7-olena-boryslavska-amicus-curiae-shchodo-vidpovidnosti-zakonoproektu-pro-vnesennia-zmin-statti.pdf>

36. Теорія держави і права: Навч. посіб. А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. Київ, Юрінком Інтер, 2003. С. 164.

37. Merry S. E. Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans. The university of Chicago press, 1990. P. 5.

38. Смук М. М. Народна законодавча ініціатива: конституційно-правовий аспект: автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ужгород, 2016. С. 14.

Information about the author:

Volokhov Oleksii Serhiiovych,

Candidate of Sciences (Law),

Doctoral student of the Department of Theory of State and Law

Koretsky Institute of State and Law of the National Academy
of Sciences of Ukraine

4, Trokhsviatytska str., Kyiv, 01601, Ukraine

<https://orcid.org/0009-0007-7559-3567>