

**ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

СМУК МИКОЛА МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.572(477)

**НАРОДНА ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА: КОНСТИТУЦІЙНО-
ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

Берназюк Ян Олександрович
доктор юридичних наук, доцент

Ужгород – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ІНСТИТУТУ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ	14
1.1. Концептуальні підходи до визначення права законодавчої ініціативи в конституційному праві: стан дослідження та проблемні питання	14
1.2. Право законодавчої ініціативи як об’єкт конституційно-правового регулювання	34
1.3. Конституційно-правовий статус суб’єктів права законодавчої ініціативи	55
Висновки до розділу 1	74
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ.....	79
2.1. Народ України як суб’єкт права законодавчої ініціативи	79
2.2. Організаційно-правові форми реалізації права народної законодавчої ініціативи в Україні.....	96
2.3. Зарубіжний досвід регулювання права народної законодавчої ініціативи та способи його застосування в законодавстві України.....	115
Висновки до розділу 2.	132
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ	136
3.1. Шляхи становлення законодавства України у сфері регулювання народної законодавчої ініціативи	136
3.2. Конституювання народної законодавчої ініціативи.....	156
Висновки до розділу 3.	1744
ВИСНОВКИ.....	181
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	192

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Європейський шлях розвитку, який обрала Україна, підписавши в 2014 р. Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, ставить перед нашою державою низку важливих завдань, основними з яких є демократизація державно-управлінських інститутів, розвиток форм безпосередньої демократії, у тому числі місцевої. Зокрема, про це йдеться в Плані дій Ради Європи для України на 2015–2017 рр., Рекомендаціях Ради Європи щодо електронної демократії тощо.

Україна вже зробила певні кроки в зазначеному напрямі, прийнявши Закон України «Про всеукраїнський референдум», закріпивши таку форму звернень громадян, як електронні петиції, тощо. Проте все ще залишається невирішеною проблема запровадження права народної законодавчої ініціативи, не визначено форми місцевої демократії, не знайшли свого законодавчого закріплення такі напрями електронної демократії, як е-референдум, е-ініціативи, е-голосування тощо. Поряд із цим треба зазначити, що інститут народної законодавчої ініціативи в різних формах успішно функціонує в низці європейських країн, зокрема Австрії, Італії, Польщі, Швейцарії та багатьох інших. Досвід цих країн засвідчує, що неодмінною ознакою демократичної, соціальної та правової держави європейського типу є різноманітність форм безпосередньої демократії, зокрема поширення інституту народної законодавчої ініціативи.

У зв'язку із цим виникає потреба в проведенні комплексного дослідження всіх питань, пов'язаних із регулюванням і можливістю запровадження права народної законодавчої ініціативи в Україні.

Проблеми права законодавчої ініціативи та окремі аспекти права народної законодавчої ініціативи досліджували такі науковці, як К. Ю. Алданова, Я. О. Берназюк, О. В. Богачова, В. М. Братасюк, Л. М. Герасіна, А. В. Грищенко, І. О. Дідковська, Г. І. Дутка,

Є. П. Євграфова, І. М. Жаровська, Н. Ю. Задирака, Г. В. Задорожня, І. В. Іванчо, В. С. Ковальський, І. П. Козінцев, А. Л. Крутько, І. В. Лозинська, Ю. Р. Мірошніченко, О. М. Мудра, О. В. Мурашин, В. Ф. Нестерович, І. М. Овчаренко, З. О. Погорєлова, І. Є. Словська, В. М. Скрипнюк, Т. О. Тополянська, В. Л. Федоренко, Л. М. Шипілов, О. В. Щербанюк, О. І. Ющик та інші. Проте деякі теоретичні питання залишаються відкритими, зокрема немає єдиного визначення поняття права народної законодавчої ініціативи, тривають дискусії щодо найбільш ефективної моделі права народної законодавчої ініціативи для України, відсутні закріплення на конституційному рівні та деталізація в законодавстві права народної законодавчої ініціативи. Невирішеність цих та інших питань гальмує демократичні процеси, що тривають в Україні, та призводить до диспропорції конституційних форм прямої та представницької демократії.

Крім того, питання конституювання й розвитку правового регулювання права народної законодавчої ініціативи ще не отримали всебічного розвитку в працях учених, що також обумовлює актуальність обраної теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 роки, які було затверджено постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року № 14-10, а також згідно з планом науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ "Ужгородський національний університет" на 2012–2015 роки. Тема дослідження є складовою частиною комплексної теми "Конституційне будівництво в країнах Центральної Європи у ХХ–ХХІ ст.", яка розробляється науковцями Ужгородського національного університету та зареєстрована у державному реєстрі за № 0198U007793.

Мета й завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний науковий аналіз інституту права народної законодавчої ініціативи з позиції конституційного права та розробка механізму реалізації

відповідного права в Україні. Для досягнення поставленої мети виникає потреба у вирішенні таких завдань:

- визначити поняття права народної законодавчої ініціативи та стан наукового дослідження цього питання;
- проаналізувати право законодавчої ініціативи як об'єкт конституційно-правового регулювання;
- охарактеризувати особливості правового статусу конституційних суб'єктів права законодавчої ініціативи;
- дослідити поняття й ознаки народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи;
- визначити систему організаційно-правових форм реалізації права народної законодавчої ініціативи;
- узагальнити зарубіжний досвід регулювання народної законодавчої ініціативи та визначити способи його застосування в законодавстві України;
- запропонувати шляхи розвитку законодавства України у сфері регулювання народної законодавчої ініціативи;
- визначити способи конституювання народної законодавчої ініціативи в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією права народної законодавчої ініціативи.

Предметом дослідження виступає інститут народної законодавчої ініціативи.

Методи дослідження. Дисертаційну роботу виконано із застосуванням методів наукового пізнання, що засновані на діалектичному методі, за допомогою якого поставлені завдання розглянуто в їх розвитку та взаємозв'язку (підрозділи 1.1 та 1.2). Формально-логічний метод було застосовано під час визначення місця права народної законодавчої ініціативи серед інших форм безпосередньої демократії (підрозділ 2.2). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1 та 2.3). Порівняльно-правовий метод став у нагоді для порівняння

конституційно-правового статусу суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також під час дослідження зарубіжного законодавства в цій сфері (підрозділи 1.3 та 2.3). Статистичний метод надав можливість вивчити ставлення громадян до запровадження нових форм безпосередньої демократії, а використання індуктивного методу дозволило підтвердити висновок про необхідність конституювання права народної законодавчої ініціативи й розвитку законодавчого регулювання в цій сфері (підрозділи 3.1 та 3.2).

Нормативне підґрунтя дисертаційної роботи складають Конституція України та законодавство України, нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, рішення Конституційного Суду України, міжнародно-правові акти, конституційне законодавство зарубіжних країн та ін.

Теоретичним підґрунтям дисертації стали праці вітчизняних і зарубіжних учених з філософії, історії, теорії держави та права, конституційного права й суміжних галузей права.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані про діяльність суб'єктів права законодавчої ініціативи за 2015 р., а також дані соціологічних досліджень, проведених за період 2008–2015 рр.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці конституційного права комплексних досліджень, присвячених інституту народної законодавчої ініціативи. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків. Основні з них такі:

Уперше:

– обґрунтовано, що право народної законодавчої ініціативи є первинним щодо права законодавчої ініціативи глави держави, парламенту, уряду, інших обраних/утворених суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи згідно з конституціями відповідних держав, оскільки їх право є похідним від народу та тимчасово наданим народом;

– сформульовано дефініцію поняття народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи: це громадяни України всіх національностей, які мають право голосу відповідно до Конституції України та законів України, виявили бажання й активність об'єднатися з метою зібрання необхідної кількості підписів, що підтверджує їх волю виступити з ініціативою щодо розгляду та прийняття відповідного закону в парламенті. Визначено ідентифікаційні ознаки народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи, до яких віднесено такі: 1) виступає єдиним і незмінюваним носієм права народної законодавчої ініціативи; 2) суб'єктом реалізації відповідного права може бути кожен громадянин України, що має право голосу; 3) для початку процедури реалізації права народної законодавчої ініціативи в кожному конкретному випадку необхідним є зібрання встановленої кількості підписів громадян, чим підтверджується реальність волі народу зобов'язати парламент розглянути відповідний законопроект;

– визначено критерії відмежування інституту народної законодавчої ініціативи від інших суміжних форм безпосередньої демократії, до яких віднесено такі: 1) народна законодавча ініціатива – це колективне та досить масове звернення громадян України; 2) право народної законодавчої ініціативи реалізується винятково у формі подання законопроекту; 3) для його реалізації необхідне обов'язкове звернення винятково до парламенту (крім випадків, коли одночасно ініціюється проведення всеукраїнського референдуму, тоді звернення відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про всеукраїнський референдум»); 4) реалізація права народної законодавчої ініціативи має завершуватися розглядом парламентом ініціативи та прийняттям позитивного або негативного рішення шляхом голосування в сесійній залі, що дозволяє народу України знати, які політичні сили не підтримали їх ініціативу, для того, щоб застосувати в майбутньому найдієвіші легітимні санкції: непідтримка на наступних виборах.

Удосконалено:

– визначення поняття права народної законодавчої ініціативи як окресленого Конституцією України та законами України права народу самостійно та безпосередньо розробляти або брати участь у розробці проектів законів України та ініціювати перед парламентом або на референдумі їх обов'язковий розгляд. Запропоновано в класичному розумінні народну законодавчу ініціативу розглядати як форму вираження безпосередньої волі народу через ініціювання у встановленому порядку перед законодавчим органом прийняття закону, внесення змін до чинного закону або його скасування за умови зібрання необхідної кількості підписів громадян, які мають право голосу;

– узагальнення вимог, яких мають дотримуватися всі без винятку суб'єкти права законодавчої ініціативи під час реалізації відповідного права, якими є: 1) реалізація права законодавчої ініціативи можлива лише у формі подання до Верховної Ради України проектів законів, постанов, інших актів парламенту, а також пропозицій і поправок до них; 2) поданий проект має відповідати вимогам, встановленим Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», щодо змісту, форми, структури тощо;

– відмежування особливостей конституційно-правового статусу Президента України, народних депутатів України та Кабінету Міністрів України як суб'єктів права законодавчої ініціативи, в основу якого покладено визначення виключного права законодавчої ініціативи кожного із цих суб'єктів; види законопроектів, які не можуть подаватися ними; мету наділення цих суб'єктів правом законодавчої ініціативи, а також інші особливості реалізації ними права законодавчої ініціативи;

– класифікацію класичних організаційно-правових форм реалізації права народної законодавчої ініціативи: 1) за критерієм сформованості законопроекту, розгляд якого ініціюється: подання належним чином оформленого законопроекту або окреслення лише його загальної концепції з

необхідністю подальшого напрацювання або доопрацювання тексту парламентом в особі його комітетів; 2) залежно від суб'єкта, перед яким ініціюється розгляд законопроекту: ініціювання розгляду законопроекту перед парламентом або ініціювання проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття відповідного закону; 3) за критерієм безпосередньої участі громадян у розробці законопроекту, що подається: безпосередня участь громадян у розробці законопроекту (через громадські слухання, формування ініціативної групи, якій доручено розробити текст законопроекту тощо) або доручення розробки законопроекту парламенту; 4) залежно від предмета народної законодавчої ініціативи: прийняття нової Конституції України; законопроекти про внесення змін до Конституції України; законопроекти про ратифікацію міжнародних договорів; інші законопроекти;

– систему можливих форм реалізації права народної законодавчої ініціативи згідно із законодавством України, яку складають такі:

- 1) ініціювання проведення референдуму, предметом якого є прийняття закону, у тому числі про прийняття нової Конституції України, внесення змін до Конституції України; закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, не потребує додаткового затвердження Верховною Радою України, підписання Президентом України та Головою Верховної Ради України, на нього не може бути накладено вето Президентом України; 2) направлення електронних петицій, які містять пропозиції щодо прийняття нового закону, внесення змін до чинного закону, зміни законопроекту, що знаходиться на розгляді в парламенті, накладення вето щодо законів, які надійшли на підпис до Президента України; 3) подання громадянами або їх об'єднаннями законопроекту опосередковано через суб'єктів законодавчої ініціативи, визначених у Конституції України;

– систематизацію особливостей законодавчого регулювання права народної законодавчої ініціативи в деяких країнах-членах Європейського Союзу, США та постсоціалістичних державах. Так, визначено, що в

європейських державах існують дві форми реалізації права народу на здійснення законодавчої ініціативи: 1) ухвалення або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства; 2) реалізація народної законодавчої ініціативи шляхом внесення законодавчих пропозицій безпосередньо до парламенту. Є також країни (зокрема, Польща та Литва), у яких одночасно передбачений інститут народної законодавчої ініціативи й законодавчий референдум за народною ініціативою. Особливостями регулювання права народної законодавчої ініціативи в США є такі: 1) право народної законодавчої ініціативи та порядок його реалізації визначаються на рівні конституцій штатів; 2) існує низка обмежень щодо подання законопроектів у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, які переважно стосуються питань внесення змін до конституції, податкової політики тощо. Особливостями реалізації досліджуваного права в постсоціалістичних державах є такі: 1) встановлюється різна кількість голосів виборців, необхідних для ініціювання звичайного законопроекту та закону про внесення змін до конституції; 2) до законопроекту, внесеного за ініціативою громадян, висуваються такі ж вимоги, як і до законопроектів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, тобто право народної законодавчої ініціативи тут існує винятково в оформленому вигляді;

– узагальнення недоліків конституційного та законодавчого регулювання інституту народної законодавчої ініціативи в Україні, до яких віднесено: 1) відсутність у Конституції України прямих норм про віднесення до конституційних суб'єктів права законодавчої ініціативи народу України; 2) неврегульованість форм і механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи – відсутність спеціального закону, яким би визначалися вимоги до законопроектів, що можуть подаватися громадянами України, порядок подання таких законопроектів до Верховної Ради України тощо; 3) невизначеність на законодавчому рівні процедури підготовки та розгляду у Верховній Раді України законопроектів, поданих у порядку

реалізації права народної законодавчої ініціативи; 4) неврегульованість механізму реалізації місцевих ініціатив територіальною громадою.

Дістали подальшого розвитку:

– пропозиції щодо способів застосування позитивного іноземного досвіду у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи в законодавстві України, зокрема обґрунтована необхідність: 1) закріпити в ст. 94 Конституції України право народної законодавчої ініціативи за умови зібрання не менше 450 тисяч підписів осіб, які мають право голосу, щонайменше з $2/3$ адміністративно-територіальних одиниць держави; 2) встановити обмеження щодо права громадян подавати законопроекти з питань податків, бюджету та амністії; 3) покласти на Верховну Раду України обов'язок розглянути законопроект, поданий у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, протягом двох місяців із дня його внесення та надати Президентові України право застосовувати санкцію за порушення парламентом цього обов'язку у формі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України тощо;

– рекомендації щодо шляхів конституювання народної законодавчої ініціативи, зокрема запропоновано: 1) перейменувати розділ III на «Вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії»; 2) у ст. 73 визначити, що винятково всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну конституційного ладу та території України; 3) у ст. 93 серед суб'єктів законодавчої ініціативи визначити народ України за умови зібрання не менше 450 тисяч підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з $2/3$ адміністративно-територіальних одиниць держави, а також зобов'язати Верховну Раду України позачергово розглядати законопроекти, внесені в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, проте не пізніше двох місяців із моменту реєстрації такого законопроекту на відкритому пленарному засіданні тощо;

– шляхи вдосконалення законодавчого регулювання права народної законодавчої ініціативи, зокрема обґрунтовано доцільність: 1) внести зміни

до ст. 69 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а також в окремій статті розділу IV визначити порядок прийняття законопроекту спеціально створеним комітетом Верховної Ради України зі сприяння реалізації народної законодавчої ініціативи, терміни та порядок розробки законопроекту за дорученням громадян України; порядок прийняття Верховною Радою України законопроекту, внесеного в порядку народної законодавчої ініціативи, та перевірки підписного листа на підтримку відповідного законопроекту; права та обов'язки ініціативної групи та її уповноважених представників під час розгляду поданого законопроекту тощо; 2) внести відповідні зміни та доповнення до ч. 1 ст. 17, ст. 18 та виключити ч. 2 ст. 20 Закону України «Про всеукраїнський референдум» про те, що на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути винесено (ініційовано) питання про зміну території України; 3) прийняти закон «Про народну законодавчу ініціативу», у якому визначити процедуру реалізації права народної законодавчої ініціативи; 4) прийняти закон «Про нормативно-правові акти» для визначення обґрунтованості відмови Верховної Ради України в прийнятті законопроекту, поданого в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи тощо;

– пропозиції щодо розвитку місцевих форм громадських ініціатив шляхом прийняття закону «Про місцевий референдум та інші форми місцевих ініціатив», у якому, крім іншого, запропоновано визначити таке коло питань: 1) поняття, принципи, гарантії, порядок та умови проведення місцевих референдумів; 2) поняття, принципи й форми місцевих ініціатив; питання, щодо яких не допускаються місцеві ініціативи; 3) порядок і гарантії подання жителями відповідної території та розгляду відповідними радами місцевих ініціатив;

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертаційному дослідженні висновки та пропозиції можуть бути використані:

– у науково-дослідній роботі – під час подальшого опрацювання загальних і спеціальних питань щодо розвитку форм безпосередньої демократії в Україні;

– правотворчості – під час розроблення проекту нової Конституції України, удосконаленні чинного законодавства у сфері регулювання інституту законодавчої ініціативи;

– правозастосуванні – під час використання конкретних рекомендацій і пропозицій щодо механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи;

– навчальному процесі – положення й висновки дисертації можуть бути використані у вищих та інших юридичних закладах освіти в процесі вивчення навчальної дисципліни «Конституційне право» (проведення семінарських і практичних занять, проведення лекцій), а також під час розроблення науково-практичних посібників і методичних рекомендацій із конституційного права.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення дисертації оприлюднено в доповідях і наукових повідомленнях та викладено в тезах таких науково-теоретичних і науково-практичних конференцій: «Перспективні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Кривий Ріг, 29–30 січня 2016 р.); «Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії в XXI ст.» (м. Запоріжжя, 29–30 січня 2016 р.); «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 5–6 лютого 2016 р.); «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 19–20 лютого 2016 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації відображено в шести наукових статтях, оприлюднених у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та чотирьох тезах доповідей і наукових повідомлень на наукових конференціях.

РОЗДІЛ 1.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ІНСТИТУТУ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

1.1. Концептуальні підходи до визначення права законодавчої ініціативи в конституційному праві: стан дослідження та проблемні питання

Конституція України проголошує, що Україна є суверенною й незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. При цьому в нашій державі діє принцип верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі й повинні відповідати їй [1]. Принцип верховенства права та закону передбачає існування в Україні порядку, згідно з яким органи державної влади та місцевого самоврядування, інші державні органи, громадяни, їх об'єднання й інші фізичні та юридичні особи повинні підкорюватися приписам Конституції України та прийнятим на її основі та відповідно до неї законам і підзаконним нормативним актам. Таким чином, саме закон визначає правовий порядок у державі, форми та методи державного управління та регламентує інші найважливіші питання, що виникають у суспільстві та державі. Проте розробка та прийняття закону потребує проходження спеціальної процедури – законодавчого процесу, початковим етапом якого виступає законодавча ініціатива. У зв'язку із цим актуальним напрямом дослідження в науці конституційного права є всебічне вивчення питань, пов'язаних з інститутом права законодавчої ініціативи.

Законодавча ініціатива є початковою ланкою законодавчого процесу, оскільки «народження» закону здебільшого пов'язане з необхідністю нагального вирішення актуального в суспільстві або державі питання. Варто зазначити, що одним із критеріїв ефективності законодавчого процесу є прийняття дієвих працюючих законів, які дійсно забезпечують розвиток і

зміцнення суспільно-управлінських відносин, а також вирішують основні завдання, які необхідні для розвитку та побудови демократичної, соціальної та правової держави. Виходячи із зазначеного, а також із важливості дослідження права законодавчої ініціативи в Україні, необхідним виявляється вивчення питання стану дослідження теоретичних і практичних аспектів правової реалізації цього права в діяльності органів державної влади України.

Під поняттям «законодавча ініціатива» (ініціатива – від лат. *initium* – початок) розуміється звернення визначеного Конституцією України суб'єкта до Верховної Ради України стосовно прийняття закону, припинення чинності або зміни чинного закону, яке здійснюється шляхом подання на розгляд Верховної Ради України законодавчої пропозиції чи проекту закону [1, с. 106]. У конституційному праві також використовується поняття «народна законодавча ініціатива», яке включає обов'язок парламенту розглянути законопроект, підписаний певною кількістю виборців [3, с. 75].

Такий інститут конституційного права України, як право законодавчої ініціативи, має давню історію, яка бере свій початок ще задовго до прийняття Конституції України. Так, ст. 103 Конституції України [4], яка діяла до 28 червня 1996 р., передбачала, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить 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 України.

На сьогодні право законодавчої ініціативи визначено Конституцією України [1], законами України «Про Регламент Верховної Ради України» [5], «Про Кабінет Міністрів України» [6] та деякими іншими актами законодавства.

Однак перш ніж розпочати аналіз конституційно-правового регулювання права законодавчої ініціативи, необхідно визначити стан наукової розробки цього питання.

Проблеми права законодавчої ініціативи досліджували такі науковці, як К. Ю. Алданова [7], В. М. Братасюк [8], Л. М. Герасіна [9], І. О. Дідковська [10], І. М. Жаровська [11], І. В. Іванчо [12], А. Л. Крутько [13], О. М. Мудра [14], О. В. Мурашин [15], В. Ф. Нестерович [16], І. Є. Словська [17], В. М. Скрипнюк [18], Т. О. Тополянська [19], В. Л. Федоренко [20], Л. М. Шипілов [21], О. В. Щербанюк [22] та ін.

Враховуючи, що законодавча ініціатива прямо пов'язана з правотворчістю та є етапом законодавчого процесу, у контексті цього дослідження треба також згадати праці таких науковців, як Я. О. Берназюк [23], О. В. Богачова [24], А. В. Грищенко [25], Г. І. Дутка [26], Є. П. Євграфова [27], Н. Ю. Задирака [28], Г. В. Задорожня [29], В. С. Ковальський, І. П. Козінцев [30], І. В. Лозинська [31], Ю. Р. Мірошніченко [32], І. М. Овчаренко [33], З. О. Погорєлова [34], О. І. Ющик [35] та ін. Їх наукові роботи лише опосередковано торкаються питання законодавчої та народної законодавчої ініціативи, проте несуть неабияку наукову цінність, оскільки присвячені всебічному дослідженню правотворчості в цілому й діяльності окремих суб'єктів законодавчого процесу зокрема.

Також не можна оминати увагою роботи таких іноземних авторів, які вивчали окремі аспекти права законодавчої ініціативи, як Н. В. Бобракова [36], В. Д. Горобець [37], В. О. Гуревич та З. Г. Галєєв [38], Г. В. Дєгтев [39], Л. І. Дмитрієва [40], О. М. Кичалюк [41], М. М. Пригон [42], Д. Ю. Скуратов [43], О. С. Тарасов [44] та ін.

Отже, насамперед зупинимося на роботах, присвячених питанням правотворчості та законодавчого процесу.

Так, теоретичні засади правотворчості досліджено в науковій праці В. С. Ковальського та І. П. Козінцева. Ученими зазначено, що правотворчість – це функція держави, тобто одна з форм діяльності держави в особі компетентних органів, установ та організацій, які уповноважені (у передбачених законом випадках) готувати, видавати або вдосконалювати нормативно-правові акти [30, с. 12].

Отже, у цьому випадку спостерігаємо застосування досить вузького підходу до розуміння терміна «правотворчість», який обмежується формою державної діяльності з підготовки та прийняття нормативно-правових актів. Однак, насправді правотворчість – більш складне та багатогранне явище, зміст якого складають не тільки описані вище дії компетентних органів держави, а й інша альтернативна діяльність суб'єктів правотворчості (яких не можна обмежувати винятково компетентними державними органами).

У зв'язку із цим варто звернути увагу, що Я. О. Берназюк у монографічному дослідженні «Конституційні основи правотворчості Президента України» надає чітке визначення поняттю «правотворчість»: це зумовлена низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів безперервна, багаторівнева, практично зорієнтована та упорядкована діяльність суб'єктів правотворчості (народу України через всеукраїнський і місцеві референдуми та сформовані ним шляхом виборів Верховну Раду України, Президента України, Верховну Раду АРК та органи місцевого самоврядування), яка спрямована на захист, гарантування та реалізацію прав і свобод людини та громадянина, а також упорядкування й реформування суспільно-управлінських відносин та передбачає прийняття (видання) актів правотворчості, їх виконання, здійснення моніторингу ефективності й подальше вдосконалення [23, с. 19].

Аналізуючи це твердження науковця, звертаємо увагу на те, що саме поняття «правотворчість» є діяльністю народу України, а форми та види цієї діяльності є похідними поняттями. Тобто народна законодавча ініціатива займає місце між народом як суб'єктом правотворчості, який прагне певних

змін, та органами державної влади як суб'єктами реалізації волі народу. Також варто звернути увагу на термін «багаторівнева» у визначенні поняття «правотворчість» у виконанні дослідника. На нашу думку, «правотворчість» є ширшим поняттям, ніж законодавча ініціатива, а точніше, останнє є елементом правотворчості, тому робимо висновок, що законодавча ініціатива є багаторівневим процесом, який починається з виявлення волі суб'єкта правотворчості й закінчується втіленням цієї волі в життя.

Особливим видом правотворчого процесу є законодавчий процес, здійснюваний парламентом за участю інших державних органів і посадових осіб, найбільш значну роль серед яких відіграє глава держави [43, с. 25].

Серед робіт, присвячених законодавчому процесу, варто виділити наукову працю О. І. Ющика, який досліджував теоретичні проблеми законодавчого процесу на рівні докторської дисертації. Зокрема, учений розглядав генезис законодавчого процесу в Україні та шляхи його вдосконалення [35, с. 12–15]. Науковець зазначає, що законодавчий процес – це правотворчий юридичний процес, зумовлений потребою вдосконалення існуючого законодавства та підпорядкований відповідному рішенню верховної державної влади, заінтересованої у зміні нормативного змісту чи форми вираження законів держави, реалізація якого (рішення) шляхом здійснення законодавчої діяльності має своїм результатом вироблення у певний спосіб необхідного законодавчого акта, що є ціллю вказаної діяльності [45, с. 90].

Отже, варто звернути увагу на те, що науковець характеризує законодавчий процес як форму реалізації функцій держави та як продукт юридичної діяльності. У зв'язку із цим зауважимо, що в національному законодавстві відсутнє визначення поняття законодавчого процесу. Проте відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Стаття 75 передбачає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України [1].

Офіційне роз'яснення ст. 75 Конституції України наведено в Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп. У ньому зазначено, що Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади та здійснює законодавчу владу. Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони [46].

Таким чином, головним суб'єктом законодавчого процесу, безумовно, виступає парламент. Справедливо також зазначити, що об'єктом законодавчого процесу, на відміну від нормотворчого (який є більш широким поняттям і включає діяльність із розробки будь-яких актів нормативного характеру), виступають винятково закони та постанови, що приймаються Верховною Радою України. Такий висновок, зокрема, постає з того, що саме парламент є єдиним органом законодавчої влади, тобто уповноважений приймати рішення у формі законів.

Найбільш ґрунтовне визначення закону запропонувала Л. М. Горбунова, яка вважає, що це нормативно-правовий акт, який урегульовує найбільш важливі суспільні відносини в Україні, приймається Верховною Радою України в порядку особливої (законодавчої) процедури, має вищу юридичну силу в системі джерел права України, є основою для підзаконного правового регулювання, містить первинні правові норми, що мають базове значення для правових актів Президента України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) [47, с. 198]. У свою чергу «національне законодавство» – термін, який вживається в різних значеннях у законах, інших нормативно-правових актах державних органів та органів місцевого самоврядування, у юридичній науці та правореалізуючій практиці, – є більш широким. У його сутність передусім вкладають загальнообов'язковість нормативно-правових приписів і норм до виконання в процесі регулювання суспільних відносин [27, с. 160].

Таким чином, законодавчий процес – це спеціальна процедура, спрямована на розробку, оцінку й прийняття законів та інших нормативних актів Верховною Радою України.

Неабияку наукову цінність у розкритті юридичної сутності законодавчого процесу має робота І. В. Лозинської, яка присвятила своє дисертаційне дослідження правотворчості в правовій державі. Науковець визначає законодавчий процес як складне за стадіями й суб'єктним складом соціально-правове явище. При цьому найважливішим стандартом законотворчості в правовій державі, на думку дослідниці, має стати вимога широкої участі інститутів громадянського суспільства в правотворчості в різних формах: шляхом внесення законодавчої ініціативи від групи виборців, від громадських організацій, опосередковано через офіційних суб'єктів законодавчої ініціативи; шляхом усенародного обговорення законопроектів; шляхом дачі експертних висновків щодо законопроектів [31, с. 9].

Фактично І. В. Лозинська вказує на необхідність демократизації законодавчого процесу шляхом залучення громадськості в різних формах її участі в цьому процесі, у тому числі через запровадження народної законодавчої ініціативи.

Отже, переходячи безпосередньо до розгляду питання, присвяченого праву народної законодавчої ініціативи та родового щодо нього права законодавчої ініціативи, варто зауважити, що в науковій літературі пропонуються різні визначення понять «право законодавчої ініціативи» та «право народної законодавчої ініціативи», на підставі чого можна виділити декілька підходів до їх розуміння.

Так, деякі науковці законодавчу ініціативу визначають як першу стадію законодавчого процесу [7, с. 166], інші розглядають право законодавчої ініціативи як конституційно-правовий інститут [14, с. 17], інші вчені вбачають у цьому явищі форму конституційно-процесуального правовідношення [19, с. 15]. Забігаючи дещо наперед, зазначимо, що певною мірою всі наведені підходи є науково обґрунтованими.

Зокрема, О. М. Мудра визначає право законодавчої ініціативи як конституційно-правовий інститут взаємопов'язаних правових норм, які регулюють вузьке коло відносин та утворюють самостійний елемент системи права. На думку науковця, право законодавчої ініціативи – це право чітко визначеного Конституцією України кола суб'єктів, яке виражається в можливості їх звернення до Верховної Ради України у формі подання проекту нового закону, зміни до чинного законодавчого акту чи його скасування, а також змоги бути учасником законодавчого процесу із цього приводу [48, с. 12].

Хоча саме визначення права законодавчої ініціативи в національному законодавстві відсутнє, однак у ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради» чітко регламентовано зміст цього прав. Зокрема, вказано, що право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України: 1) проектів законів, постанов; 2) проектів інших актів Верховної Ради України; 3) пропозицій до законопроектів; 4) поправок до законопроектів [5].

У зв'язку із цим погоджуємося з думкою О. М. Мудрої щодо того, що законодавча ініціатива обмежується зверненням до Верховної Ради України з відповідними пропозиціями, оформленими у виді законопроекту, проекту іншого акта парламенту або пропозицій до законопроекту, що відповідають встановленим законодавством вимогам. Однак науковець розглядає право законодавчої ініціативи і як конституційно-правовий інститут. У цьому аспекті воно виступає системою взаємопов'язаних правових норм, які регулюють відносини у відповідній сфері законотворчої діяльності та утворюють самостійний елемент системи права [48, с. 12].

Слушною видається думка З. О. Погорелова, що позитивне значення права законодавчої ініціативи полягає в тому, що саме це право дозволяє найкращим чином представляти в законодавстві інтереси громадян, органів та осіб, які є суб'єктами права законодавчої ініціативи, служить способом підвищення активності різних організацій у процесі формування державної

волі в правовому регулюванні, є однією з форм демократичного управління державою [34, с. 81].

Така позиція науковця цілком кореспондує з положеннями Конституції України, зокрема тими, у яких ідеться про народовладдя – народ виступає єдиним джерелом влади (ст. 5), а формами його реалізації є вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [1]. Отже, Конституція України не обмежує форми реалізації народного волевиявлення. Однак практика, що склалася в нашій державі, свідчить про те, що пріоритетною формою народного волевиявлення залишається участь у виборах. Хоча справедливо зауважити, що в останні роки стрімко активізувалися інші форми, зокрема народні слухання, участь інститутів громадськості (науково-консультативних і громадських рад при органах державної влади) у розробці нормативно-правових актів тощо.

Цікавим є підхід до розуміння поняття права законодавчої ініціативи Т. О. Тополянської. Науковець вважає, що законодавча ініціатива в правовому полі існує у формі конституційно-процесуального правовідношення законодавчої ініціативи. Конституційно-процесуальне правовідношення законодавчої ініціативи у свою чергу визначається нею як вольове відношення, що виражається у внесенні проекту документа законодавчої ініціативи уповноваженим суб'єктом права законодавчої ініціативи до законодавчого органу держави відповідно до нормативно визначеної процедури й обов'язку законодавчого органу прийняти рішення щодо нього [19, с. 15].

Розглядаючи право законодавчої ініціативи в конституційно-процесуальному аспекті, необхідно зважати на те, що його структуру складають суб'єкти (Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України), зміст (система дій, спрямованих на реалізацію права законодавчої ініціативи: розробка, подання, участь в обговоренні законопроектів) та об'єкт (законопроекти, проекти інших нормативних актів, пропозиції до проектів, поправки до законопроектів).

Звертає на себе увагу наукова робота І. Є. Словської, яка досліджувала дві форми законодавчої ініціативи: пропозиції й законодавчі пропозиції, підкреслюючи, що це не тотожні поняття. Законодавча ініціатива, на думку вченого, є початковою (парламентською) стадією законодавчого процесу, яка реалізується шляхом подання уповноваженими суб'єктами до парламенту проектів про прийняття нових законів, зміну чи скасування чинних [17, с. 67, 69].

Однак повністю погодитися з думкою науковця не можна. По-перше, одним зі способів реалізації законодавчої ініціативи, згідно зі ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», є подання пропозицій до законопроектів, які визначені як внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), змін порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті [5]. Тому називати законодавчі пропозиції та пропозиції (незаконодавчі) формами законодавчої ініціативи некоректно. По-друге, у межах законодавчої ініціативи реалізуються лише законодавчі пропозиції; про такий спосіб реалізації законодавчої ініціативи, як пропозиції (незаконодавчі), у положеннях Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» не йдеться.

Деякі науковці справедливо зауважують, що поняття «законодавча ініціатива» варто відрізнити від поняття «право законодавчої ініціативи». Право законодавчої ініціативи являє собою можливість здійснювати певну дію; воно може розглядатися як суб'єктивне право та як елемент правоздатності. У свою чергу законодавча ініціатива визначається як сама ця дія (сукупність дій), що здійснюється на основі реалізації права законодавчої ініціативи, як правовідносини та правовий інститут [49, с. 15].

Окремо треба згадати про конституційну ініціативу як різновид законодавчої ініціативи. На думку Г. В. Макарова, вона полягає в праві виступати з пропозицією щодо внесення змін до основного закону країни [50, с. 7].

Так, згідно зі ст. 154 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України [1]. Отже, Конституція України встановлює чіткі обмеження щодо суб'єктів права конституційної ініціативи. Це саме стосується внесення законопроектів про Державний бюджет України (Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України), про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України (вносить Президент України або Кабінет Міністрів України) [5].

Отже, треба констатувати той факт, що право законодавчої ініціативи щодо законопроектів із визначеного кола питань обмежується й закріплюється лише за окремими суб'єктами. Такий підхід законодавця, імовірно, зумовлений диференціацію компетенції відповідних суб'єктів законодавчої ініціативи.

Таким чином, підсумовуючи наведені наукові розробки з питання законодавчого процесу та місця в ньому права законодавчої ініціативи, доходимо висновку, що остання виступає початковою стадією законодавчого процесу.

У зв'язку із цим право законодавчої ініціативи пропонуємо визначити як закріплене Конституцією України та законами України право Президента України, народних депутатів України та Кабінету Міністрів України вносити на розгляд Верховної Ради України у визначених межах, порядку та формі проекти законів, постанов, інших актів парламенту, а також пропозицій і поправок до законопроектів, які є обов'язковими для розгляду в парламенті.

Одним із видів законодавчої ініціативи, який визначається особливим суб'єктом реалізації, є народна законодавча ініціатива. У науковій літературі склалося принаймні три виражені підходи до розуміння її сутності: 1) як форма безпосередньої демократії [13, с. 81]; 2) як конституційно-правовий інститут [11, с. 36]; 3) як право народу легітимно впливати на процес

законотворення, контролювати його та приймати в ньому безпосередню участь [16, с. 168].

Так, на думку А. Л. Крутько, народна законодавча ініціатива – дієва форма безпосередньої демократії, яка з кожним днем набирає все більших обертів. Регламентация цієї ініціативи на законодавчому рівні гарантує право громадянам безпосередньо брати участь в управлінні державними справами, тим самим стабілізуючи дисбаланс між публічними та суспільними інтересами [13, с. 81].

Деякі науковці під поняттям «народна правотворча ініціатива» пропонують розуміти право громадян за умови збору встановленої конституцією чи законом кількості підписів виборців запропонувати проект нормативно-правового акта, який підлягає обов'язковому розгляду представницьким органом публічної влади або виборчим корпусом на всезагальному референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи неприйняття цього нормативно-правового акта [16, с. 168].

Інші вважають, що інститут народної законодавчої ініціативи – це право виборців запропонувати проект закону, що підлягає обов'язковому розгляду парламентом. При цьому парламент, як правило, може прийняти будь-яке рішення: погодитися з проектом, внести до нього поправки чи відхилити його. Цим народна законодавча ініціатива, на думку І. М. Жаровської, відрізняється як від референдуму, чиє рішення має силу закону, так і права на звернення до органів влади з пропозиціями (петицією), що передбачає відповідь, проте не вимагає обов'язкового розгляду на рівні парламенту [11, с. 36].

Таким чином, можемо виявити деякі розходження та спірні моменти в думках науковців щодо розуміння сутності права народної законодавчої ініціативи. Передусім вони стосуються способу, змісту та порядку його реалізації. Наприклад, В. Ф. Нестерович вважає, що законопроект, поданий у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, може бути розглянутий і прийнятий (або відхилений) двома способами: 1) парламентом;

2) на всеукраїнському референдумі [16, с. 168]. Водночас І. М. Жаровська у свою чергу вважає, що право народної законодавчої ініціативи може бути реалізоване лише в порядку розгляду парламентом відповідного законопроекту, а референдум є принципово відмінною формою безпосередньої демократії.

На нашу думку, хоча референдум дійсно є особливою (відмінною від права народної законодавчої ініціативи) формою здійснення безпосереднього народовладдя, однак, зважаючи на те, що згідно із Законом України «Про всеукраїнський референдум» його предметом може бути рішення щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України (законодавчий референдум) (п. 3 ч. 3 ст. 3) [51], то логічно припустити, що законопроект, винесений у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, може бути розглянутий та прийнятий (або відхилений) і на всеукраїнському референдумі.

При цьому варто підкреслити необхідність відмежування всеукраїнського референдуму та народної законодавчої ініціативи як форм безпосереднього народного волевиявлення. Зокрема, як справедливо стверджує В. Ф. Нестерович, головна їх відмінність полягає в різній конституційно-правовій сутності, за якої основний зміст народної законодавчої ініціативи – це безпосередня правотворчість народу, а зміст референдуму полягає у виявленні ставлення виборців до завчасно сформульованих питань. Крім того, народна законодавча ініціатива передбачає право виборців запропонувати проект нормативно-правового акта не лише для його винесення на всезагальне голосування виборців, а також на розгляд представницьким органом публічної влади [16, с. 167].

О. В. Щербанюк зазначає, що з політичної та з конституційно-правової позиції референдуми є найвищим вираженням влади народу, оскільки на референдум виносяться проблеми, які мають важливе значення для людей, проекти документів і правових актів, які визначають державно-політичні

відносини в країні, виражається воля всього народу та існують особливі офіційні наслідки [22, с. 26].

Таким чином, ще однією істотною відмінністю всеукраїнського референдуму від права народної законодавчої ініціативи є те, що в першому випадку можуть прийматися будь-які рішення (крім законопроектів із питань податків, бюджету та амністії), які виносяться на референдум. У порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи можуть бути ініційовані лише ті питання, які визначаються та встановлюються винятково законами (ст. 92 Конституції України) або іншими актами Верховної Ради України. При цьому має бути враховано закріплене законодавством виключне право законодавчої ініціативи лише за окремими суб'єктами (Президентом України, Кабінетом Міністрів України).

Варто також відмітити, що В. Ф. Нестерович вказує на те, що для реалізації права народної законодавчої ініціативи необхідно зібрати визначену кількість підписів виборців. У цьому зауваженні, звичайно, є раціональна логіка, яка сформована на основі аналогії з порядком ініціювання народом усеукраїнського референдуму, що визначено в ч. 2 ст. 72 Конституції України [1]. Однак спеціальних вимог щодо необхідності набрання певної кількості підписів для виникнення права народної законодавчої ініціативи ні Конституцією України, ні іншими законами України не встановлено, так само як чітко не закріплено й право народної законодавчої ініціативи. Його існування лише опосередковано постає зі змісту Конституції України.

Отже, на сьогодні в Україні інститут права народної законодавчої ініціативи перебуває на етапі становлення, оскільки в законодавстві України відсутні норми, якими визначався би порядок та умови реалізації відповідного права, його зміст та інші питання, які потребують правової регламентації.

Характерно, що більшість науковців, які ґрунтовно досліджували той чи інший аспект права народної законодавчої ініціативи або торкалися

питання поверхнево, односпайно вказують на важливість і необхідність існування цього конституційно-правового інституту в нашій державі.

Його значення, на думку різних учених, полягає в такому:

1) воно відіграє роль народного та адміністративного представництва в законотворчості [28, с. 116];

2) є однією з умов розвитку громадянського суспільства й суверенної, демократичної та правової держави, оскільки при цьому реалізується свідомий контроль із боку народу. В умовах, коли встановлені державою закони визначають свободу особистості, а основним засобом обмеження державної влади громадянським суспільством є його вплив на формування законів, врівноважувати інтереси окремих соціальних груп громадянського суспільства може тільки право та закон, які ґрунтуються на принципах конституціоналізму [25, с. 132; 52, с. 82];

3) є умовою легітимності волі народу та умовою перетворення закону в правовий, оскільки законодавець покликаний реалізовувати гуманістичні принципи права адекватно суверенній волі всього народу [26, с. 31];

4) є запорукою розвитку демократичного суспільства, оскільки безпосередня причетність кожної громадської організації, кожного громадянина до процесу державного управління є необхідними складовими побудови громадянського суспільства. Водночас узгодженість дій громадськості та влади є запорукою стабільності, миру та злагоди в суспільстві [24, с. 83]. При цьому за умови запровадження народної законодавчої ініціативи правова політика, будучи орієнтованою на людину з її правами та свободами, честю й гідністю, відповідатиме своїй суті та призначенню, стане достатньо ефективним чинником сучасного демократичного суспільного розвитку [8, с. 233];

5) є однією з передумов, які сприяють процесам суспільної консолідації громади й підвищенню її політичного впливу, оскільки за таких умов громадянське суспільство є джерелом легітимності тієї політичної сили, що перебуває при владі [9, с. 45, 51].

Отже, деякі науковці розглядали народу законодавчу ініціативу в контексті її значення у формуванні громадянського суспільства, розбудові демократичних принципів законодавчого процесу тощо.

В Указі Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. громадянське суспільство та його інституції визначаються як такий стан суспільства, у якому вільно реалізуються основоположні права й свободи людини та громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності й самоорганізації. При цьому завданнями реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні були визнані такі: конституційне закріплення в межах процесу модернізації Конституції України інститутів громадянського суспільства, основ їх взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування й реалізації державної, регіональної політики тощо [53].

У зв'язку із цим можна стверджувати, що розробки науковців, які стосуються значення та напрямів розвитку громадянського суспільства, є досить актуальними в контексті цього дослідження. Однак розбудова громадянського суспільства та формування його інституцій виступають лише однією з умов досягнення відповідної активності громадян, сприяють їх самостійному об'єднанню та самоорганізації. Проте єдиним суб'єктом права народної законодавчої ініціативи завжди виступає народ.

Розглядаючи стан дослідження питання народної законодавчої ініціативи, варто зазначити, що в останні роки у вітчизняній правовій науці з'явилося багато праць, присвячених його висвітленню.

Деякі науковці порушують загальну проблему реалізації народовладдя [54; 55; 56] та інші більш вузькі питання, зокрема участі народу (громадськості) у законодавчому процесі [29; 57; 58; 59]. У цих роботах учені досліджують різні форми народовладдя, способи їх реалізації, зокрема в

порядку участі народу та громадськості в законодавчому процесі. Так, А. О. Селіванов зазначає, що суверенність влади народу завжди має свою внутрішню силу; незалежність від будь-яких коливань політики та розсуду влади й одна з основних особливостей вищого суверенітету, який є джерелом влади, – це створення політико-правових умов, які б позбавили державу в будь-який час брати або давати народу свободу, звужувати права людини, втручатися в демократичні інститути суспільного буття [55, с. 69].

Народовладдя як вираження народного суверенітету реалізується на практиці в конкретних формах. О. О. Ющенко форми участі громадян у законотворчому процесі визначає як регламентовані Конституцією України та законами України способи реалізації права громадян на участь у законотворенні, які виражаються в можливостях здійснювати законотворення безпосередньо або через органи державної влади, що є суб'єктами законодавчої ініціативи [59, с. 68].

Таким чином, участь у законодавчому процесі є однією з форм реалізації народовладдя, яка у свою чергу знаходить своє вираження через реалізацію права народної законодавчої ініціативи, народні слухання, громадську експертизу законодавчих актів, народне вето, петиції, референдуми тощо.

Варто зазначити, що поряд із науковими статтями та іншими розробками деякі вчені присвятили питанням народовладдя та окремим формам його реалізації фундаментальні монографічні дослідження [32; 21]. У цих роботах порушуються проблеми реалізації народовладдя в Україні, розглядається співвідношення різних форм народовладдя, їх позитивні та спірні аспекти. Науковці переконливо обґрунтовують необхідність подальшого розвитку різних форм народовладдя, пропонують різні шляхи їх удосконалення та регулювання в законодавстві України.

Деякі науковці розглядали більш широке, однак тісно пов'язане з предметом нашого дослідження, поняття – народну правотворчу ініціативу.

Зокрема, на думку В. Ф. Нестеровича, народна правотворча ініціатива є самостійною конституційно-правовою формою впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, тому з метою уникнення термінологічної плутанини її треба відрізнити від схожих за змістом інших форм і проявів впливу громадськості [60, с. 17].

Поняття «народна правотворча ініціатива» та «народна законодавча ініціатива» співвідносяться як загальне та часткове, так само як «правотворчість» і «законотворчість». Зокрема, народна правотворча ініціатива передбачає подання проектів не тільки законів та інших актів парламенту, а й актів правотворчого характеру інших органів державної влади (наприклад, Кабінету Міністрів України) та місцевого самоврядування (наприклад, акти місцевих рад). Так, відповідно до § 32 Регламенту Кабінету Міністрів України проекти актів Кабінету Міністрів України готуються на основі та на виконання Конституції України й законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції України та законів України, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України, а також за ініціативою членів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій [61]. Правотворча діяльність Кабінету Міністрів України здійснюється відповідно до встановлених Регламентом Кабінету Міністрів України процедур і передбачає можливість залучення до розробки проектів актів уряду профспілок та інших громадських об'єднань. Однак право подавати проекти актів до Кабінету Міністрів України або ініціювати громадянами (народом) їх прийняття в законодавстві України не закріплено.

У світовій практиці існує декілька моделей закріплення правового інституту правотворчої ініціативи громадян у законодавстві. На це, зокрема, вказує С. С. Важнов. Досліджуючи світові моделі співвідношення народної правотворчої ініціативи з інститутами безпосередньої демократії, науковець

дійшов висновку, що правотворча народна ініціатива як форма демократії може виступати як інститут прямого народовладдя та поєднувати в собі ознаки безпосередньої й представницької демократії [62, с. 97].

Щодо цього варто зазначити, що В. Ф. Нестерович розробив комплексну класифікацію правотворчої ініціативи за такими критеріями: 1) за територіальною ознакою: міжнародна, усенародна, регіональна та місцева правотворча ініціатива; 2) за способом реалізації: пряма та непряма народна правотворча ініціатива; 3) за змістом предмета: народна конституційна, законна й підзаконна ініціатива; 4) за обсягом предмета: предмет народної правотворчої ініціативи обмежений або необмежений; 5) за змістом: сформована та несформована правотворча народна ініціатива; 6) за моделями конституційно-правового регулювання: народна правотворча ініціатива має повне й детальне конституційно-правове регулювання, має часткову регламентацію або нерегульована взагалі [16, с. 169–175].

Пряма правотворчість, як зазначає О. Г. Мурашин, являє собою офіційну організаційно оформлену діяльність колективних суб'єктів безпосередньої демократії, що спрямована на створення правових норм [15, с. 15].

Наведене науковцем визначення дає змогу зробити висновок, що саме в прямій правотворчості найбільшою мірою знаходить своє вираження безпосередня воля народу, що є неодмінним атрибутом правової демократичної держави, якою відповідно до Конституції України проголошена наша держава.

О. В. Щербанюк розглядає декілька моделей форм народної правотворчої ініціативи, що існують у світі. На підставі детального аналізу досвіду окремих держав зроблено висновок про те, що в сучасних умовах в Україні необхідно з метою залучення громадян до роботи органів державної влади та місцевого самоврядування запроваджувати форми народної ініціативи; вирішення цієї проблеми сприятиме забезпеченню постійного зв'язку між владою та суспільством [58, с. 100]. При цьому науковець

народну правотворчу ініціативу розглядає ширше, ніж законодавчу ініціативу, оскільки остання, на його думку, зводиться до внесення проекту нового правового акту або проекту правового акту про внесення змін або доповнень у чинні правові акти або визнання їх такими, що втратили чинність. Правотворча ініціатива у свою чергу включає законодавчу пропозицію й законодавчу ініціативу.

На основі проведеного аналізу можна запропонувати право народної законодавчої ініціативи визначити як окреслене Конституцією України та законами України право народу самостійно та безпосередньо розробляти або брати участь у розробці проектів законів України та ініціювати перед парламентом або на референдумі їх обов'язковий розгляд. У класичному розумінні народну законодавчу ініціативу доцільно розглядати як форму вираження безпосередньої волі народу через ініціювання у встановленому порядку перед законодавчим органом прийняття закону, внесення змін до чинного закону або його скасування за умови зібрання необхідно кількості підписів громадян, які мають право голосу. Право народної законодавчої ініціативи є первинним щодо права законодавчої ініціативи; сьгоднішні суб'єкти права законодавчої ініціативи отримали від народу лише тимчасово загальне право представляти його інтереси.

Отже, у науковій літературі право законодавчої ініціативи досліджувалося багатьма вченими, які розглядали його поняття, зміст, суб'єктів, порядок реалізації тощо. При цьому варто зазначити, що менш розробленим залишається питання права народної законодавчої ініціативи, яке було предметом дослідження лише окремих наукових праць. Як правило, воно розглядалось у контексті формування громадянського суспільства в Україні, а також як один із напрямів розвитку безпосередньої демократії. Однак комплексні роботи, присвячені визначенню юридичної сутності права народної законодавчої ініціативи, проблемним аспектам його реалізації, можливості закріплення в актах конституційного законодавства, у тому числі на основі застосування зарубіжного досвіду, майже відсутні.

1.2. Право законодавчої ініціативи як об'єкт конституційно-правового регулювання

Право законодавчої ініціативи та порядок його реалізації регламентуються як на конституційному рівні, так і в інших актах законодавства. При цьому варто зауважити, що, виступаючи однією зі стадій законодавчого процесу, право законодавчої ініціативи, проте, являє собою самостійний конституційно-правовий інститут, який виступає окремим об'єктом конституційно-правового регулювання. У зв'язку із цим виникає необхідність у проведенні ґрунтовного аналізу нормативних актів, якими регламентовано поняття, порядок, способи реалізації, коло суб'єктів та інші питання права законодавчої ініціативи.

Визначаючи межі конституційно-правового регулювання права законодавчої ініціативи, необхідно виходити з особливостей конституційно-правової норми. У науковій літературі вони визначаються як встановлене або санкціоноване державою загальнообов'язкове правило поведінки, що регулює суспільні відносини, які становлять предмет конституційного права [63, с. 8].

У зв'язку із цим підтримуємо думку К. А. Бабенка, який виділяє три способи впливу конституційних норм на суспільні відносини: 1) безпосередній вплив (коли норми Конституції України можуть застосовуватися безпосередньо без будь-якої подальшої законодавчої конкретизації чи тлумачення з боку органів конституційної юрисдикції); 2) безпосередній вплив із необхідністю подальшої конкретизації (це ті норми Конституції України, які можуть застосовуватися, проте для своєї повної реалізації передбачають прийняття низки законів); 3) опосередкований вплив (коли конституційна норма не може бути конкретизована, а може тільки задавати напрям для тієї чи іншої законодавчої діяльності або для дій тих чи інших суб'єктів суспільних відносин) [64, с. 62].

Отже, враховуючи те, що для конституційно-правового регулювання права законодавчої ініціативи характерні всі три способи впливу конституційних норм, вважаємо, що правову основу реалізації цього права складають, зокрема, Конституція України [1], закони України [5; 6; 65; 66], підзаконні нормативні акти [61; 67], а також рішення Конституційного Суду України [68; 69].

Так, право законодавчої ініціативи закріплено в ст. 93 Конституції України, відповідно до якої у Верховній Раді України воно належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово [1].

З аналізу цієї конституційної норми постають принаймні три висновки. По-перше, у цій статті мова йде про право законодавчої ініціативи саме у Верховній Раді України. Тобто, розглядаючи право законодавчої ініціативи, маємо на увазі подання законопроекту або інших пропозицій, визначених у ч. 5 ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [5], до парламенту. Тому треба відрізнити законодавчу діяльність Верховної Ради України та нормотворчість інших органів державної влади. Наприклад, як зазначає Н. Ю. Задирака, аналіз змісту повноважень, закріплених Конституцією України, за місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, свідчить, що вони також мають право ухвалювати акти нормативно-правового характеру в межах своєї компетенції, хоч у тексті Конституції України й немає прямої вказівки на це [28, с. 116]. Це саме стосується глави держави та уряду, які в порядку, визначеному законодавством [61; 70], та в межах своїх повноважень можуть видавати акти нормативного характеру.

Отже, право законодавчої ініціативи необхідно розглядати як початкову стадію саме законодавчого процесу, а не нормотворчої процедури інших органів державної влади або місцевого самоврядування.

По-друге, у ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи чітко закріплено за трьома суб'єктами: Президентом України, народними депутатами України та Кабінетом Міністрів України. При цьому треба відрізнити суб'єктів законодавчої ініціативи від суб'єктів проектувальної роботи. Із цього приводу слушною видається думка З. О. Погорелової про те, що робота над законопроектом починається з визначення суб'єкта – розробника. На відміну від законодавчого процесу коло суб'єктів законотворення значно розширено. Так, якщо Конституція України в статті 93 надає вичерпний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, то зі суб'єктами законотворення вони не завжди співпадають [34, с. 49]. Треба зазначити, що розробку, експертизу, попередні прогнози та інші підготовчі дії до реалізації свого права суб'єктом законодавчої ініціативи здійснюють відповідні допоміжні органи та структури.

Зокрема, згідно з Положенням про Адміністрацію Президента України Адміністрація голови держави, відповідно до покладених на неї завдань, забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України [67].

Згідно з § 70 Регламенту Кабінету Міністрів України законопроекти, що вносяться в порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, готуються Міністерством юстиції України, іншими центральними органами виконавчої влади з дотриманням вимог, передбачених Регламентом Верховної Ради України, Регламентом Кабінету Міністрів України. Проект Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік готується Міністерством фінансів України з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та відповідно до Основних напрямів бюджетної політики, порядок підготовки та внесення яких на розгляд Верховної Ради України визначено ст. 33 Бюджетного кодексу України [71].

Отже, у процедурі підготовки законопроекту або іншої пропозиції, яка вноситься в порядку реалізації права законодавчої ініціативи, часто задіяні не лише суб'єкти законодавчої ініціативи, а й інші органи державної влади, місцевого самоврядування, а також допоміжні органи (у тому числі громадські та науково-консультативні ради при органах державної влади).

По-третє, якщо суб'єктом законодавчої ініціативи виступає Президент України, який визначає законопроект як невідкладний, то він розглядається Верховною Радою України позачергово. Із цього приводу В. А. Шатіло зазначає, що визнавати невідкладними законопроекти всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи – прерогатива Президента України [72, с. 115].

Офіційне роз'яснення ч. 2 ст. 93 Конституції України наведено в Рішенні Конституційного Суду України від 28 березня 2001 р. № 2-рп, у якому зазначено, що позачерговий розгляд Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України невідкладними, треба розуміти так, що такі законопроекти мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії та розглянуті в пріоритетному порядку, тобто раніше інших законопроектів, на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України [73].

Тобто якщо Президент України визначить поданий у порядку законодавчої ініціативи законопроект як невідкладний, він має бути обов'язково позачергово включений до розгляду на засіданні парламенту.

Конституція України, крім норми, що визначає суб'єктів законодавчої ініціативи, містить положення, якими встановлює певні обмеження щодо реалізації права законодавчої ініціативи на законопроекти, що стосуються певного кола питань. Зокрема, ст. 116 Конституції України визначено, що Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України й забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання [1]. Це положення дублюється в ч. 2 ст. 89 Закону України «Про

Регламент Верховної Ради України», де зазначається, що Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України [5].

Свою позицію стосовно виключного права законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України щодо розробки законопроекту про Державний бюджет Конституційний Суд України виклав одразу у двох рішеннях: Рішенні від 17 травня 2001 р. № 5-рп [74] та Рішенні від 25 січня 2012 р. № 3-рп [75].

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 17 травня 2001 р. № 5-рп зазначено, що Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік розробляє та подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України [74]. При цьому в іншому Рішенні Конституційного Суду України від 25 січня 2012 р. № 3-рп вказується на те, що повноваження Кабінету Міністрів України щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання відповідного закону пов'язані з його функціями, у тому числі щодо реалізації політики у сфері соціального захисту та в інших сферах [75].

Таким чином, обґрунтованість і доцільність надання Кабінету Міністрів України виключного права законодавчої ініціативи стосовно законопроекту про Державний бюджет України не викликає сумніву, оскільки саме цей орган розробляє Державний бюджет України, забезпечує його виконання тощо. Проте в липні 2015 р. Міністерство фінансів України розробило законопроект «Про внесення змін до статті 52 Бюджетного кодексу України», у якому запропоновано надати Кабінету Міністрів України виключне право вносити проекти закону про внесення змін до Державного бюджету України [76].

Надати однозначну оцінку таким пропозиціям Міністерства фінансів України досить складно, оскільки, безумовно, прерогативою Кабінету Міністрів України є розробка, виконання, звітування, корегування (у ході виконання або попередньо) Державного бюджету України. Однак, з іншого боку, обмеження права інших суб'єктів законодавчої ініціативи в цій сфері має бути закріплено в Конституції України, а не тільки в законі про внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Крім виключного права законодавчої ініціативи щодо внесення законопроектів про Державний бюджет України, наданого Кабінету Міністрів України, у ст. 154 Конституції України також зазначено, що законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, а ст. 156 Конституції України визначено, що законопроекти про внесення змін до розділів 1, 3 та 13 Конституції України можуть подаватися Президентом України або не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (не менше 300 народних депутатів) [1]. У цій нормі знаходить втілення особлива процедура внесення змін і доповнень до Конституції України, яка виступає стримуючим фактором щодо внесення необґрунтованих і частих змін до Основного Закону нашої держави.

Окремо необхідно зупинитися на аналізі ст. ст. 5 та 69 Конституції України, у якій регламентовано, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [1].

Зі змісту цих конституційних норм постає, що народ України має право виражати свою волю, яка є джерелом влади, не тільки через вибори, референдум, а й через інші форми безпосередньої демократії, причому такі форми є необмеженими. З одного боку, концепція, застосована в Конституції

України, відкриває широкі можливості для громадян брати участь в управлінні державними справами. Однак, з іншого боку, відсутність будь-якої конкретики із цього питання (зокрема, щодо форм безпосередньої демократії) призводить до того, що ця конституційна норма залишається фактично декларацією. Досить вдало, на нашу думку, ця проблема вирішена в Конституції Республіки Білорусь, де в ст. 99 прямо зазначено, що право законодавчої ініціативи належить Президентові Республіки Білорусь, депутатам Палати представників, Раді Республіки Білорусь, уряду, а також громадянам, що володіють виборчим правом, у кількості не менше 50 000 чоловік і реалізується в Палаті представників [77].

У рішеннях Конституційного Суду України від 5 жовтня 2010 р. № 6-рп [68] та від 16 квітня 2008 р. № 6-рп [69] закріплено офіційне роз'яснення положень ст. 5 та ст. 69 Конституції України.

Зокрема, зазначено, що слова «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народу. Влада народу є первинною, єдиною й невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії в порядку, визначеному Конституцією України та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції України та законів України. При цьому результати народного волевиявлення у визначених Конституцією України та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими [68].

Видається, що Конституційний Суд України, ухвалюючи відповідне рішення, був дещо непослідовним у своїх висновках. Так, зазначаючи, що народ здійснює своє волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії винятково через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, Конституційний Суд України необґрунтовано змішав дві форми демократії: пряму та представницьку.

Як відомо, у прямій демократії між волею народу та її втіленням у рішення немає опосередкованих ланок: народ сам бере участь в обговоренні й прийнятті рішень. У представницькій (репрезентативній) демократії воля народу виражається не прямо, а через інститут посередників (парламент, органи місцевого самоврядування), тому її ще називають делегованою демократією [78, с. 57]. Отже, вираження народом волі через органи державної влади та місцевого самоврядування є нічим іншим, як формою представницької демократії.

Із цього приводу вірно зазначає Ю. Р. Мірошніченко, що український народ, на відміну від усіх державних органів, не обмежений Конституцією України й не повинен бути обмежений законами України шляхом закріплення за ним чітко визначеного та вичерпного переліку владних прав. Український народ повноважний взяти до свого провадження будь-яке питання у сфері управління державними (суспільними) справами (крім тих, що зафіксовані в ст. 74 Конституції України) та прийняти відповідне рішення, яке є обов'язковим до виконання на території України [79, с. 11].

Також звертає на себе увагу той факт, що в трактуванні Конституційного Суду України обов'язковими до виконання є лише результати народного волевиявлення, які вираженні через ті форми безпосередньої демократії, які передбачені в Конституції України та законах України. На цій підставі можна зробити висновок, що інститут права народної законодавчої ініціативи в Україні не функціонує (оскільки він прямо не визначений у жодному нормативному акті). Громадяни можуть лише опосередковано (через органи державної влади та місцевого самоврядування) вносити свої законодавчі пропозиції до парламенту.

Таким чином, Конституція України містить норми, якими визначаються суб'єкти права законодавчої ініціативи, законопроекти, які можуть вноситися до Верховної Ради України в порядку реалізації виключного права законодавчої ініціативи, а також норми, що опосередковано торкаються права народної законодавчої ініціативи,

передбачаючи можливість його існування, проте не надаючи йому конкретної форми вираження. Положення Конституції України знайшли свій розвиток в інших нормативних актах, серед яких пріоритетне місце займають закони.

Одним із них є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», у якому глава 18 присвячена процедурі подання та відкликання законопроектів у порядку реалізації права законодавчої ініціативи. Перше, на що треба звернути увагу під час аналізу цієї глави, – це часткова неузгодженість положень ч. 1 ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та ч. 1 ст. 93 Конституції України [1] щодо суб'єктів права законодавчої ініціативи, яка стосується такого суб'єкта законодавчої ініціативи, як Національний банк України [5]. Також у Законі України «Про Національний банк України» зазначено, що Національний банк України вносить у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України [80].

Дійсно, у первинній редакції Конституції України до суб'єктів законодавчої ініціативи належав і Національний банк України [81]. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV було внесено зміни до ст. 93 Конституції України, у якій до суб'єктів законодавчої ініціативи було віднесено Президента України, народних депутатів України та Кабінет Міністрів України [82]. Після визнання цього закону неконституційним на підставі Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп [83] текст Конституції України було приведено до попереднього змісту, тобто серед суб'єктів законодавчої ініціативи, визначених ст. 93, значився Національний банк України. Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII до ст. 93 Конституції України було внесено чергові зміни і Національний банк України був виключений із суб'єктів права законодавчої ініціативи [84].

Тому на сьогодні існує колізія у визначенні суб'єктів права законодавчої ініціативи, яку необхідно вирішити, привівши положення ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» у відповідність до Конституції України.

Визначаючи доцільність надання права законодавчої ініціативи Національному банку України, варто зауважити, що цей орган не належить до органів державної влади, а виступає центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження та принципи організації якого визначаються Конституцією України та законами України. Його основною функцією є забезпечення стабільності грошової одиниці України [80]. Безумовно, він відіграє провідну роль у формуванні грошово-кредитної політики в державі, у регулюванні діяльності комерційних банків тощо. Однак надавати йому право законодавчої ініціативи недоцільно. По-перше, для виконання покладених на цей орган завдань і функцій Національний банк уповноважений видавати акти, у тому числі нормативного характеру. По-друге, він може брати участь у розробці відповідних законопроектів, надавати свої висновки щодо них тощо.

На практиці участь Національного банку України в законодавчому процесі також може бути реалізована шляхом наділення його повноваженнями щодо обов'язкового погодження проектів певних законодавчих актів. Наприклад, у законопроекті «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» від 29 травня 2014 р. (реєстраційний № 4953) закріплено, що Кабінет Міністрів України за погодженням із Національним банком України подає на розгляд Верховної Ради України проект закону, який врегульовує питання переведення в гривню непогашеної основної суми заборгованості, вираженої в іноземній валюті, порядку погашення (урахування) курсової різниці, що виникає в бухгалтерському та/або податковому обліку кредиторів і позичальників, а також порядок списання

пені та штрафів, які нараховуються (були нараховані) на таку основну суму заборгованості [85].

Отже, у Законі України «Про Національний банк України» необхідно закріпити положення, відповідно до якого законопроекти, що стосуються питань грошово-кредитної політики України, діяльності комерційних банків та інших фінансових установ, повинні узгоджуватися з Національним банком України. Однак надавати йому право законодавчої ініціативи недоцільно.

Подібні приклади можна привести щодо правового регулювання участі в законодавчому процесі деяких інших суб'єктів, які не володіють правом законодавчої ініціативи, проте мають повноваження в їх розробці.

Зокрема, відповідно до ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) подає Верховній Раді України висновки щодо проекту закону про Державний бюджет України. Крім того, передбачається, що Рахункова палата України також може брати участь у розробці законопроектів Кабінетом Міністрів України або може звернутися до нього для отримання статистичної, фінансової та іншої інформації, необхідної для виконання нею повноважень, установлених Конституцією України та законами України. Рахункова палата може звернутися до Кабінету Міністрів України з обґрунтованою пропозицією призупинити дію або скасувати акт Кабінету Міністрів України з питань фінансів і бюджету з мотивів його невідповідності законам України [86].

Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» до повноважень Пленуму Верховного Суду України віднесено надання висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України [87].

Рада національної безпеки і оборони України, відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції України

та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, належать до сфери національної безпеки й оборони, та подає пропозиції Президентові України, приймає рішення щодо статей проекту Закону України «Про Державний бюджет України», пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України; ініціює розроблення нормативних актів і документів із питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання [88]. Як приклад практики реалізації зазначених положень закону можна навести прийняття Радою національної безпеки і оборони України рішень «Про проект Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [89], «Про проект Закону України «Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами» [90] та ін.

Таким чином, у законодавчому процесі беруть участь суб'єкти, які хоча й не мають права законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України, однак без їх попереднього схвалення або безпосередньої участі в розробці законопроектів із деяких питань суб'єкти права законодавчої ініціативи фактично не можуть реалізувати своє право. Це є необхідним заходом для забезпечення дотримання процедури реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема в частині, що стосується вимог до законопроекту та супровідних документів, що подаються до Верховної Ради України.

Повертаючись до аналізу положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в частині, що стосується порядку реалізації права законодавчої ініціативи, зазначимо, що в ст. 89 цього закону також передбачено, що проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України. Проекти резолюцій, декларацій, звернень, заяв вносять народні депутати [5].

Таким чином, у досліджуваному законодавчому акті визначено додаткові (поряд із тими, що закріплені в Конституції України) випадки наділення суб'єктів виключним правом законодавчої ініціативи (зокрема,

щодо законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів). Це положення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» цілком узгоджується з положеннями ст. 85 (до повноважень Верховної Ради України належить надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України), ст. 106 (Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України) Конституції України [1] та ст. ст. 3, 6 Закону України «Про міжнародні договори» [91], однак суперечать ст. 93 Конституції України.

Зокрема, у ст. 3 Закону України «Про міжнародні договори» передбачено, що міжнародні договори України Президентом України або за його дорученням укладаються від імені України; Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені Уряду України. При цьому ст. 6 визначає, що Президент України, Прем'єр-міністр України й Міністр закордонних справ України мають право вести переговори та підписувати міжнародні договори України без спеціальних повноважень [91].

Отже, наділення Президента України та Кабінету Міністрів України виключним правом законодавчої ініціативи щодо законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів є обґрунтованим заходом, зважаючи на те, що саме ці органи державної влади наділені виключною компетенцією в цій сфері. Однак це положення має бути чітко закріплено в Конституції України (ст. ст. 9, 93, 106 або 116).

Частиною 5 ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» визначено, що право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України законопроекту, проекту іншого акта, пропозиції або поправки [5].

Т. О. Тополянська зазначає, що регламентний вираз «внесення до Верховної Ради України» означає здійснення нормативно визначеної правомочності уповноважених суб'єктів реалізувати можливість щодо

внесення пропозиції змін до законодавства у визначених процедурою формах відповідно до норм закону. Тобто зазначене волевиявлення (здійснення правомочності) залежить від певних законодавчо визначених форм (система форм реалізації права законодавчої ініціативи) і як певна дія обмежується встановленою законом процедурою [19, с. 12].

Основними формами вираження волі суб'єктів законодавчої ініціативи є такі: 1) законопроект – проекти законів, постанов Верховної Ради України, які містять положення нормативного характеру; 2) проект іншого акта – проекти постанов, резолюцій, декларацій, звернень, заяв, що постають із установчих, організаційних, контрольних та інших функцій Верховної Ради України; 3) пропозиції. При цьому треба враховувати, що пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, у редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту. Пропозиція щодо структурних частин законопроекту має містити послідовно викладені назви розділів, глав, а в разі необхідності – статей, частин чи пунктів законопроекту; 4) поправка – внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту. Поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого та третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України [5].

У ст. ст. 90–107 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» детально регламентовано процедуру подання законопроекту або проекту іншого акту в порядку реалізації права законодавчої ініціативи, його проходження до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Зокрема, аналіз цих статей [5] дозволяє виділити такі приблизні етапи цієї процедури:

1) належне оформлення законопроекту, проекту іншого акта: підпис особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом; відповідність змісту, структурних частин

законопроекту вимогам, які спеціально встановлюються до окремих видів законів. Наприклад, Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України [1];

2) оформлення та подання супровідних документів: обґрунтування необхідності прийняття, прогнозування очікуваних результатів тощо;

3) реєстрація законопроекту в Апараті Верховної Ради України, який вносить його до бази даних електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України;

4) направлення законопроекту не пізніше, ніж через 15 днів із дня реєстрації Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним із підготовки й попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету;

5) оформлення Головним комітетом не пізніш як у тридцятиденний строк висновку щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України;

6) повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту законодавчої ініціативи за наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 94 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», або включення розгляду проекту до порядку денного Верховної Ради України;

7) ведення справи законопроектів, включених до порядку денного Верховної Ради України;

8) ознайомлення депутатів із текстом законопроекту з метою його подальшого розгляду й обговорення на засіданні Верховної Ради України.

Розгляд законопроекту або проекту іншого акта закінчується його прийняттям, відхиленням, направленням на доопрацювання.

Отже, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» досить детально регламентує вимоги до проектів законів та інших актів Верховної Ради України, процедуру їх проходження тощо. Проте не менш важливе регулятивне значення мають закони та підзаконні нормативні акти, якими визначено порядок реалізації права законодавчої ініціативи кожним із суб'єктів цього права.

Так, у Законі України «Про Комітети Верховної Ради України» зазначено, що законопроектна функція комітетів полягає в розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України [92]. Водночас одним із суб'єктів права законодавчої ініціативи, відповідно до ст. 93 Конституції України, виступають народні депутати, тому звернемося до аналізу положень Закону України «Про статус народного депутата України» [93].

Зокрема, для реалізації права законодавчої ініціативи народний депутат України наділений такими правами: виступати на засіданнях Верховної Ради України; входити до депутатських фракції (групи), комітетів; подавати депутатський запит та депутатське звернення тощо. Крім того, кожний народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, які відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» за дорученням народного депутата України зобов'язані вивчати питання, необхідні народному депутату України для здійснення його депутатських повноважень, готувати за ними відповідні матеріали; надавати народному депутату України організаційно-технічну й іншу необхідну допомогу під час здійснення ним депутатських повноважень тощо [94].

Порядок реалізації права законодавчої ініціативи Президентом України визначається в указах Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» [67], «Про затвердження Положення

про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України» [70].

Зокрема, передбачається, що законопроекти та інші документи законодавчої ініціативи Президента України готують радники та наукові консультанти Президента України, а також відповідні структурні підрозділи Адміністрації Президента України за дорученням Глави Адміністрації Президента України або за їх власною ініціативою. Як законодавча ініціатива Президента України на розгляд Верховної Ради України можуть бути подані проекти найважливіших законів, опрацьованих у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, наукових установах. На пленарному засіданні Верховної Ради України законопроект представляє посадова особа, спеціально для цього призначена й уповноважена Президентом України [70].

Кабінет Міністрів України реалізує своє право законодавчої ініціативи у порядку, визначеному Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [6], постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» [61], «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України» [95].

Згідно із ч. 3 ст. 27 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» для представлення у Верховній Раді України проекту закону, внесеного Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністр України визначає члена Кабінету Міністрів України. У разі неможливості визначеним членом Кабінету Міністрів України представляти проект закону у Верховній Раді України за згодою Прем'єр-міністра України його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, про що Верховна Рада України повідомляється письмово. При цьому Кабінет Міністрів України має право відкликати внесений ним на розгляд Верховної Ради України проект закону. Новосформований Кабінет Міністрів України має право відкликати до прийняття в першому читанні проекти законів, внесені на розгляд

Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, повноваження якого припинені [6]. Під час розробки проектів законів та інших актів, які подаються до Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України покладається на відповідні служби та підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України [95].

Таким чином, Президент України, народні депутати та Кабінет Міністрів України під час розробки проектів законів та інших актів і пропозицій, що подаються ними до Верховної Ради України в порядку реалізації права законодавчої ініціативи, звертаються за організаційно-технічною, інформаційно-консультативною та іншою підтримкою до допоміжних органів, наукових консультантів та ін. При цьому треба зазначити, що законодавством України детально регламентовано вимоги, висунуті до змісту та форми законопроекту або проекту іншого акта, що подається, повноваження допоміжних органів і служб, порядок їх взаємодії та інші питання, пов'язані з їх діяльністю в цьому напрямі.

Розглядаючи питання конституційно-правового регулювання права законодавчої ініціативи, не можна оминати увагою ті нормативні акти, у яких знайшли своє втілення конституційні положення, що стосуються реалізації права народної законодавчої ініціативи в опосередкованих формах (петиції, участь у громадських слуханнях, громадські звернення): закони України «Про статус народного депутата України» [93], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [66], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності згідно із Законом України» [65], «Про запобігання корупції» [96], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового Положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації» [97] та ін.

Так, Законом України «Про статус народного депутата України» визначено, що народний депутат розглядає звернення виборців, а також підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей із ними та через засоби масової інформації [93]. Це надає можливість виборцям опосередковано ініціювати розгляд питань у Верховній Раді України, надавати пропозиції щодо прийняття відповідних законопроектів.

При цьому необхідно погодитися з думкою О. М. Держалюка, який зазначає, що ефективною й поширеною формою в діяльності депутата щодо обстоювання інтересів виборців є інститут депутатських запитів, який також дозволяє втілювати в життя ініціативи громадськості. Науковець зауважує, що народні депутати мають поглибити співпрацю з громадськими організаціями з метою кращого використання їхньої інформації щодо проблемних питань суспільства й держави [98, с. 41–42].

Стаття 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» надає громадським організаціям, зареєстрованим у встановленому порядку гарантованого права, відповідно до Конституції України, цього закону та статутних положень можливість через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва, правоохоронної діяльності, соціального захисту військовослужбовців, пенсіонерів і членів їхніх сімей [66].

Проекти законів, які стосуються соціально-економічних відносин, подаються відповідними органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій усеукраїнських профспілок, їх об'єднань відповідно до вимог Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Статтею 21 цього закону регламентовано, що профспілки, їх об'єднання захищають право громадян на працю, беруть участь у розробленні та

здійсненні державної політики в галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту. Проекти нормативно-правових актів, які стосуються трудових відносин або соціального захисту громадян, розглядаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням думки відповідних профспілок, об'єднань профспілок. Профспілки, їх об'єднання мають право вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи й відповідним органам державної влади про прийняття або внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів, які стосуються соціально-трудової сфери [65].

Законом України «Про запобігання корупції» передбачена участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції. Зокрема, відповідно до ст. 21 цього закону громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах із питань запобігання корупції; вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції [96].

Для реалізації громадянами свого права на участь в управлінні державними справами Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового Положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації» передбачається утворення громадської ради при органах виконавчої влади. Згідно з п. 4 цього положення громадська рада, відповідно до покладених на неї завдань, подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо

яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів із питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері [97].

Таким чином, в Україні створено правову основу та передумови для законодавчого оформлення інституту права народної законодавчої ініціативи. Однак із метою надання цьому інституту конкретної форми необхідно конкретизувати порядок реалізації відповідного права, а також серед суб'єктів права законодавчої ініціативи в ст. 93 Конституції України визначити народ України.

Підсумовуючи проведене в цьому параграфі дослідження, можна зробити деякі висновки. Передусім необхідно зазначити, що конституційно-правове регулювання права законодавчої ініціативи характеризується достатністю, структурованістю й повнотою, оскільки відповідне законодавство визначає всі основні аспекти та питання, пов'язані з розробкою та поданням законопроектів у порядку реалізації права законодавчої ініціативи суб'єктів, що визначені в ст. 93 Конституції України, обов'язки допоміжних та інших консультативних органів у цій сфері тощо. Водночас варто вказати й на окремі недоліки конституційно-правового регулювання права законодавчої ініціативи. Зокрема, потребують узгодження положення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» з Конституцією України в частині, що стосується визначення суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також виключного права законодавчої ініціативи щодо подання законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів. Крім того, звертає на себе увагу той факт, що, передбачивши законодавчі пропозиції та поправки окремими формами реалізації права законодавчої ініціативи, законодавець не наводить жодних вимог до цих форм, а також не уточнює, у якому порядку можливе їх подання: у загальному (як для законопроектів) чи в спрощеному.

1.3. Конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи

Стаття 93 Конституції України чітко визначає суб'єктів права законодавчої ініціативи, до яких віднесено Президента України, народних депутатів України та Кабінет Міністрів України [1]. Проте ці суб'єкти мають різний конституційно-правовий статус, на них покладається реалізація відповідних, властивих лише для них, завдань і функцій, що обумовлює особливість реалізації кожним із них права законодавчої ініціативи. У зв'язку із цим потребує ґрунтовного дослідження конституційно-правовий статус народних депутатів, Президента України та Кабінету Міністрів України, який характеризує їх як суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Перш ніж розкрити суть питання, необхідно з'ясувати значення поняття «суб'єкт права законодавчої ініціативи».

Так, на думку З. О. Погорелової, з наукової точки зору суб'єкти права законодавчої ініціативи – це учасники правовідносин, які складаються між цими суб'єктами й парламентом унаслідок подання проекту законодавчого акта до Верховної Ради України [34, с. 80].

Однак видається, що запропоноване науковцем визначення не достатньо точно відображає статус суб'єкта права законодавчої ініціативи та надає лише загальні уявлення про нього. Зокрема, із цього визначення майже не можливо зробити висновок щодо відмежування суб'єкта права законодавчої ініціативи від більш загального поняття – суб'єкта законодавчого процесу.

Згідно з визначенням О. В. Богачової під суб'єктом законотворчого процесу треба розуміти орган державної влади, посадову особу або іншу фізичну чи юридичну особу, що має певні права та/або обов'язки у сфері прогнозування, планування законотворчої діяльності, розробки, розгляду, прийняття та набуття законами чинності через їх підписання й оприлюднення, а також оцінки їх ефективності [24, с. 81].

Отже, коло суб'єктів законодавчого процесу значно ширше, ніж суб'єктів права законодавчої ініціативи. Крім того, вони відрізняються не тільки за своїм складом, а й повноваженнями.

Науковець зазначає, що до складу суб'єктів законотворчого процесу входять народ України під час прийняття законів усеукраїнським референдумом, Верховна Рада України (Голова Верховної Ради, комітети Верховної Ради України та спеціальні тимчасові комісії, парламентські фракції, Погоджувальна рада депутатських фракцій, Апарат Верховної Ради України), суб'єкти права законодавчої ініціативи та інші учасники, що беруть участь у законотворчій діяльності на різних її етапах (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, окремі громадяни, юридичні особи (об'єднання громадян – політичні партії та громадські організації, наукові установи, офіційні друковані видання з оприлюднення законів тощо)), Конституційний Суд України та інші [24, с. 108].

Крім того, Т. О. Топлянська виділяє особливу групу учасників законотворчої діяльності – суб'єктів конституційно-процесуального правовідношення законодавчої ініціативи. До них пропонується відносити суб'єктів законодавчих повноважень (Верховна Рада України), суб'єктів права законодавчої ініціативи (народний депутат України, Президент України, Кабінет Міністрів України), суб'єктів законодавчої процедури (комітети Верховної Ради України, Погоджувальна рада депутатських фракцій, Голова Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України) [19, с. 16].

Отже, «суб'єкти права законодавчої ініціативи» – більш вузьке поняття, яке включає в себе винятково ті органи державної влади (їх посадових осіб), які відповідно до Конституції України мають право безпосередньо подавати законопроекти та проекти інших актів до Верховної Ради України.

Тому більш ґрунтовним видається визначення суб'єкта права законодавчої ініціативи, запропоноване О. М. Мудрою, яка зазначає, що це

чітко визначені законодавством особи, наділені правоздатністю вносити до законодавчого органу документи законодавчої ініціативи [14, с. 11].

Таким чином, суб'єкти права законодавчої ініціативи характеризується такими ознаками: 1) вони обов'язково визначені в Конституції України; 2) мають право безпосередньо подавати до парламенту законопроекти та інші законодавчі пропозиції у формі, визначеній законодавством України; 3) законопроекти та законодавчі пропозиції, надані в інших формах (пропозиції та поправки до законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України), є обов'язковими до розгляду в парламенті; 4) законопроекти та законодавчі пропозиції в інших формах (пропозиції та поправки до законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України), що подаються суб'єктами законодавчої ініціативи, повинні відповідати вимогам (щодо змісту, структури, форми), визначеним законодавством України.

У зв'язку із цим пропонуємо під суб'єктом права законодавчої ініціативи розуміти визначені в Конституції України органи державної влади, які мають право подавати до Верховної Ради України проекти законів, постанов, інших актів Верховної Ради України, а також пропозиції та поправки до законопроектів та які є обов'язковими для розгляду в парламенті, якщо відповідають встановленим до них вимогам.

Характеризуючи конституційно-правовий статус суб'єктів права законодавчої ініціативи, необхідно погодитися з Д. М. Беловим, який зазначає, що в кожній державі бажання внести законопроект у парламент притаманне багатьом органам, організаціям чи посадовим особам. Проте якщо б кожен володів таким правом, то робота законодавчого органу була б просто неефективною. Саме тому в конституції та інших законах чітко визначено перелік органів та осіб, що мають право на внесення законопроектів до законодавчого органу [99, с. 168].

У нашій державі правом законодавчої ініціативи користуються Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України. При цьому необхідно звернути увагу, що двоє з трьох суб'єктів права

законодавчої ініціативи є індивідуальними (глава держави та народний депутат), а один – колективним (Кабінет Міністрів України). Однак це не виключає можливості об'єднання народних депутатів для подання спільного законопроекту.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат є обраним відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» представником українського народу у Верховній Раді України та уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України [93]. Тому через народних депутатів народ України хоча й опосередковано, проте може виступати із законодавчими ініціативами.

Народні депутати мають право вносити законопроекти з будь-яких питань, окрім законопроектів про Державний бюджет України, про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, а також про внесення змін до Конституції України (можуть подати не менше як 150 народних депутатів). Крім того, народні депутати мають виключне право законодавчої ініціативи щодо подання до Верховної Ради України проектів резолюцій, декларацій, звернень, заяв (ч. 4 ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). При цьому варто вказати, що до 2012 р. народні депутати були обмежені в праві законодавчої ініціативи щодо законопроектів про денонсацію міжнародних договорів відповідно до ч. 1 ст. 202 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Однак Конституційний Суд України в Рішенні від 30 травня 2012 р. № 12-рп визнав це положення неконституційним. В обґрунтування своєї позиції Конституційний Суд України зазначив, що Конституція України не містить положень, які виключали б можливість народних депутатів України вносити на розгляд Верховної Ради України законопроекти про ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів України [100]. За такої логіки неправомірним є обмеження народних депутатів у праві законодавчої ініціативи щодо

законопроектів про ратифікацію міжнародних договорів (що встановлено ч. 4 ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Зокрема, це питання було піднято в конституційному поданні народних депутатів до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.). Поряд із порушенням процедури підписання цього закону, яка, на думку суб'єктів конституційного подання, була допущена, вони також вказували на недотримання ч. 1 ст. 93 Конституції України. У поясненнях Голови Верховної Ради України стосовно конституційного подання народних депутатів України стверджувалося, що суб'єктами права законодавчої ініціативи щодо ратифікації міжнародних договорів можуть бути лише Президент України та Кабінет Міністрів України, тому «пропозиції народних депутатів України щодо ратифікації Хартії, які вносилися, треба розглядати саме як пропозиції, а не законопроекти». Однак Конституційний Суд України, визнавши обґрунтованими зауваження суб'єктів конституційного подання щодо недодержання процедури підписання розглядуваного закону, не підтвердив факт порушення ч. 1 ст. 93 Конституції України (щодо суб'єктів права законодавчої ініціативи з питання подання законопроектів про ратифікацію міжнародних договорів) [101].

Таким чином, Конституційний Суд України цілком однозначно висловив свою думку щодо необґрунтованості обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів під час подання законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів. Однак на сьогодні відсутнє рішення про визнання неконституційним положення ч. 4 ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», тому воно фактично застосовується.

Зважаючи на те, що народний депутат України є представником українського народу, обраний до складу єдиного законодавчого органу державної влади – парламенту, він залишається найбільш активним

учасником законодавчого процесу та, зокрема, суб'єктом права законодавчої ініціативи.

Так, аналізуючи статистичні дані щодо проектів законів та інших актів, поданих під час роботи Верховної Ради України VIII скликання, можна дійти висновку, що приблизно 86% усіх законодавчих ініціатив припадають саме на народних депутатів України. Зокрема, встановлено, що в парламенті станом на грудень 2015 р. було зареєстровано 5 036 проектів законів та інших актів, із яких 2 749 основних і 239 альтернативних законопроектів. При цьому 2 390 (86%) основних законопроектів подано народними депутатами України. З них один законопроект стосується внесення змін до Конституції України, а саме до ст. 124 (щодо визнання положень Римського статуту). Досить високу активність народні депутати проявляли також щодо подання проектів постанов Верховної Ради України. За час роботи парламенту VIII скликання народними депутатами України подано 1 962 проекти постанов [102].

Якщо порівняти ці дані з результатами законопроектної роботи Верховної Ради України попереднього (VII) скликання, то можна помітити, що загальна тенденція, за якої народні депутати займають лідируючу позицію щодо кількості поданих законопроектів, у цілому зберігається (під час роботи Верховної Ради України попереднього скликання народними депутатами було ініційовано розгляд понад 85% (із 3 614) проектів законів та інших актів) [102].

Отже, можемо зробити висновок, що особливостями конституційно-правового статусу народного депутата України як суб'єкта права законодавчої ініціативи є такі: 1) він виступає найбільш активним суб'єктом права законодавчої ініціативи; 2) встановлено обмеження щодо права подавати законопроекти про Державний бюджет України, надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів (спірне обмеження); вносити проекти законів про внесення змін до Конституції України може лише спільно із не менше як 150 народними депутатами; 3) реалізуючи право законодавчої

ініціативи, народний депутат передусім виступає представником українського народу, тобто покликаний виражати його волю.

Наступним суб'єктом права законодавчої ініціативи в Україні є Президент України. Варто зауважити, що питання права законодавчої ініціативи глави держави є найбільш дискусійним серед науковців, проте водночас більш дослідженим.

Як зазначається в науковій літературі, президенти всіх країн СНД володіють істотними прерогативами у сфері законодавства: усі вони мають право прямої законодавчої ініціативи (крім Президента Вірменії та Президента Казахстану). Не володіючи формально правом законодавчої ініціативи, Президент Казахстану наділяється повноваженнями з ініціативи перегляду Конституції Казахстану [103, с. 43]. Серед європейських держав правом законодавчої ініціативи наділені переважно президенти парламентарних республік (зокрема, Латвії, Угорщини, Чехії), які обираються парламентами. Серед глав держав Європейського Союзу зі змішаною формою правління право законодавчої ініціативи мають президенти Литви та Польщі. Серед європейських монархів правом законодавчої ініціативи володіють лише королі держав Бенілюксу (Бельгії, Нідерландів, Люксембургу) і Данії [50, с. 7].

Д. В. Мазур відносить право законодавчої ініціативи Президента України до його опосередкованої правотворчої діяльності. Науковець вважає, що ця форма діяльності є опосередкованою, оскільки президент одноосібно закони не видає, проте бере участь у процедурах їх прийняття та надання їм відповідної юридичної сили. До такої правотворчої діяльності президента вчений відносить право законодавчої ініціативи, право вето щодо закону, прийнятого парламентом, право призначати референдум [104, с. 55].

За Конституцією України (ст. 93) Президенту України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, причому законопроекти, визначені ним як невідкладні, повинні розглядатися парламентом у позачерговому порядку [105, с. 85].

Така пріоритетність, на думку І. Є Славської, значно прискорює проходження законопроектами всіх стадій законодавчої процедури. Крім того, такий статус законопроектів сигналізує парламентській більшості про необхідність їх ухвалення як таких, що отримали попередню підтримку глави держави [106, с. 21].

Крім того, глава держави може ініціювати розгляд не тільки звичайного законопроекту, а й законопроекту про внесення змін до Основного Закону України (ст. 154), а якщо він стосується змін до розділів I, III, XIII Конституції України, то Президент України має повноваження щодо призначення всеукраїнського референдуму для затвердження цього законопроекту (у випадку його схвалення 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України) [72, с. 115].

На цій підставі Д. М. Белов робить висновок, що законопроекти, що можуть вноситися Президентом України у Верховну Раду України в порядку законодавчої ініціативи, бувають двох видів: звичайні законопроекти й законопроекти про внесення змін у Конституцію України [99, с. 168].

Водночас необхідно вказати й на деякі обмеження прав законодавчої ініціативи, передбачені Конституцією України щодо глави держави. Це, зокрема, проекти закону про Державний бюджет України та проекти таких актів Верховної Ради України, як резолюції, декларації, звернення та заяви (ч. 2 та 4 ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»).

У науковій літературі ведеться активна дискусія щодо доцільності збереження за главою держави права законодавчої ініціативи.

Так, на думку О. М. Мудрої, конституційне визнання Президента України суб'єктом права законодавчої ініціативи має багато позитивних наслідків, насамперед це можливість глави держави конституційно й законно ліквідувати недоліки законодавства, а в разі непогодження Президента України із законом, щодо якого було подолано Верховною Радою України президентське вето, він може виступити із законодавчою ініціативою та

внести щодо останнього пропозиції чи доповнення, не порушуючи норм Конституції України [48, с. 167].

На нашу думку, наявність у Президента України права законодавчої ініціативи необхідне йому у зв'язку з тим, що саме до його компетенції Конституція України відносить питання проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю та у сфері національної безпеки та оборони тощо. Крім того, це право дозволяє главі держави у випадку подолання парламентом його права вето до прийнятого закону підписати такий закон разом із внесенням до парламенту в порядку законодавчої ініціативи проекту закону, спрямованого на реалізацію позицій, попередньо висловлених у пропозиціях як формі підстав для вето. Реалізація зазначених повноважень без права вносити на розгляд парламенту проектів законів і постанов була б неможливою.

Водночас у літературі зустрічаються й протилежні думки. Так, С. М. Колюшин вважає, що надання права законодавчої ініціативи одночасно главі держави й уряду має своїм наслідком обмеження ініціативи останнього та призводить до зайвого ускладнення взаємодії між цими суб'єктами. На його думку, позбавлення глави держави права законодавчої ініціативи буде мати своїм наслідком підвищення відповідальності уряду. Не можемо погодитися з думкою науковця щодо необхідності позбавлення глави держави права законодавчої ініціативи, щоб у подальшому уникнути докорів у його протидії законодавчому процесу через ухиляння від внесення законопроектів до парламенту [106, с. 226].

Як контраргумент щодо наділення глави держави правом законодавчої ініціативи О. М. Кичалюк наводить той факт, що активна й часом вирішальна роль глави держави в законотворчому процесі часто веде до конфронтації глави, держави й парламенту, у результаті чого приймаються недосконалі закони [41, с. 141].

Проте на користь збереження права законодавчої ініціативи за главою держави висловлюються більшість вітчизняних і зарубіжних науковців.

Зокрема, Т. М. Скомороха вважає, що право законодавчої ініціативи Президента України, враховуючи його конституційний статус, роль і місце в системі поділу влади, є важливим чинником ефективної реалізації конституційних повноважень глави держави. Відповідно, науковець пропонує посилити пріоритетність розгляду президентських законопроектів, закріпивши в Конституції України вимогу щодо погодження з Президентом України пропонованих іншими учасниками законодавчого процесу змін до внесених ним законопроектів [107, с. 14].

На думку В. В. Сухоноса, право законодавчої ініціативи дозволяє Президенту України порушувати питання щодо реалізації конституційних положень, приведення чинного законодавства у відповідність до Конституції України [108, с. 250].

Реалізуючи право законодавчої ініціативи, глава держави фактично заявляє свою позицію щодо необхідності вирішення тих чи інших суспільних питань. У зв'язку із цим Л. І. Дмитрієва зазначає, що право законодавчої ініціативи глави держави вирішує одразу декілька завдань. Він спрямовує свої зусилля на те, щоб подавати законопроекти, які відповідають внутрішній і зовнішній політиці та вписуються в концепцію державного будівництва, економічних і соціальних реформ [40, с. 43].

Таким чином, підтримуємо думку тих учених, які вважають, що наділення Президента України правом законодавчої ініціативи є виправданим та ефективним засобом, необхідним для реалізації ним своїх конституційних повноважень, а також у зв'язку з тим, що відповідно до Конституції України він виступає главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина [1]. Обґрунтованим також є право визнавати главою держави подані ним законопроекти як невідкладні.

Одне із центральних місць у процесі підготовки законодавчих ініціатив глави держави відіграє Адміністрація Президента України, яка відповідно до наданих їй повноважень забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України [67].

Протягом 1995–2000 рр. при Президентові України як консультативно-дорадчий орган діяв Комітет законодавчих ініціатив, основними завданнями якого були визначення й наукове обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку законодавства України щодо реформування економіки, інших сфер державного й суспільного життя; розроблення концептуальних засад проектів законодавчих актів із найважливіших питань розвитку суспільства й держави; організація підготовки проектів указів Президента України з економічних питань, не врегульованих законами України; вивчення й аналіз законодавства зарубіжних держав, практики його застосування та внесення пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства з урахуванням світового досвіду [109].

Однак, незважаючи на гарантії організаційного, матеріально-технічного, інформаційно-консультативного та іншого характеру, надані главі держави для реалізації права законодавчої ініціативи, треба констатувати, що він залишається найменш активним порівняно з іншими суб'єктами такого права.

Зокрема, протягом роботи Верховної Ради України VII та VIII скликань Президентом України було ініційовано розгляд менше 1% законопроектів у загальній кількості поданих законопроектів (37 та 32 основні законопроекти, відповідно). При цьому всі законопроекти були визначені главою держави як невідкладні. З 37 законопроектів, поданих Президентом України в порядку реалізації права законодавчої ініціативи під час роботи Верховної Ради

України VIII скликання, три стосувалися внесення змін до Конституції України [102].

Низька активність Президента України як суб'єкта права законодавчої ініціативи, імовірно, пов'язана з відсутністю планування його законопроектної діяльності та неврегульованістю на законодавчому рівні питань, пов'язаних із реалізацією права законодавчої ініціативи (відсутність спеціального закону про статус Президента України за аналогією з тими, якими визначається статус інших суб'єктів законодавчої ініціативи – «Про статус народного депутата України» та «Про Кабінет Міністрів України»).

Отже, особливостями конституційно-правового статусу Президента України як суб'єкта права законодавчої ініціативи є такі: 1) він має право визначати подані будь-яким суб'єктом права законодавчої ініціативи законопроекти як невідкладні, що має наслідком його термінове включення Верховною Радою України до порядку денного сесії й розгляд у пріоритетному порядку; 2) має виключне право законодавчої ініціативи щодо внесення проектів законів про внесення змін до Конституції України; щодо внесення змін до розділів 1, 3 та 13 Конституції України (разом із не менше як 300 народними депутатами); 3) має виключне право законодавчої ініціативи про надання обов'язковості міжнародним договорам (разом із Кабінетом Міністрів України); 4) обмежений у праві законодавчої ініціативи щодо проекту закону про Державний бюджет України; 5) метою наділення глави держави правом законодавчої ініціативи є створення передумов для забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина.

Кабінет Міністрів України виступає третім суб'єктом права законодавчої ініціативи відповідно до ст. 93 Конституції України.

Як зазначає В. Є. Протасова, у багатьох парламентських країнах уряд має право законодавчої ініціативи, що прямо передбачено в текстах Конституції Греції, Конституції Італії, а також Основного Закону ФРН. Проте навіть у випадку, якщо прем'єр-міністр та інші міністри й не вправі

вносити законопроекти як члени уряду, вони фактично можуть це робити як депутати парламенту. Отже, правом законодавчої ініціативи не володіють тільки ті члени уряду, які не є депутатами парламенту [105, с. 59].

В Україні члени уряду не можуть бути членами парламенту. Зокрема, у ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначено, що члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої в позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України [6].

Таким чином, необхідно підкреслити, що суб'єктом права законодавчої ініціативи не можуть виступати окремі члени уряду, а лише Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади. При цьому на виконання Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо дотримання вимог, які висуваються до поданого законопроекту або проекту іншого акта, що вноситься до Верховної Ради України, законодавчі пропозиції Кабінету Міністрів України подаються за підписом Прем'єр-міністра України. Відповідні повноваження закріплені за Прем'єр-міністром України п. 7 ч. 1 ст. 42 (підписує акти Кабінету Міністрів України) та п. 9 ч. 1 ст. 42 (представляє Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами) Закону України «Про Кабінету Міністрів України» [6]. Крім того, згідно з § 71 Регламенту Кабінету Міністрів України схвалений Кабінетом Міністрів України проект закону візується Прем'єр-міністром України та подається до Верховної Ради України [61].

Детально процедура розробки та подання законопроектів і проектів інших актів Кабінетом Міністрів України в порядку реалізації права законодавчої ініціативи регламентована главою 2 розділу 6 Регламенту Кабінету Міністрів України. Зокрема, відповідно до § 66–67 розроблення законопроектів, що подаються до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України в порядку законодавчої ініціативи, здійснюється відповідно до перспективних і поточних планів законопроектних робіт, завдань, визначених законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції України та законів України, актами Кабінету Міністрів України та дорученнями Прем'єр-міністра України. Центральні органи виконавчої влади подають Міністерству юстиції України пропозиції до орієнтовного плану законопроектних робіт за встановленою формою не пізніше ніж до 1 жовтня поточного року [61].

Таким чином, на відміну від інших суб'єктів права законодавчої ініціативи законопроектна діяльність Кабінету Міністрів України чітко планується та здійснюється відповідно до поточних і перспективних планів.

За загальним правилом законопроекти, що вносяться в порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, готуються Міністерством юстиції України, іншими центральними органами виконавчої влади з дотриманням вимог, передбачених Регламентом Верховної Ради України, главами 2–5 розділу 4 Регламенту Кабінету Міністрів України, та з урахуванням особливостей, передбачених главою 2 [61]. При цьому попередній розгляд законопроектів Кабінету Міністрів України, а також проектів актів законодавства, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, або конфіденційну інформацію, що є власністю держави, у разі виникнення потреби у врегулюванні розбіжностей у позиціях органів виконавчої влади, установ та організацій, які брали участь у їх розробленні, здійснює Урядовий комітет [6].

В особливому порядку здійснюється реалізація виключного права законодавчої ініціативи уряду. Зокрема, відповідно до Конституції України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» таке право поширюється на законопроекти про Державний бюджет України та про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів.

Так, згідно зі ст. 29 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і в триденний строк подає до Верховної Ради України, яка його розглядає за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. Згодом відповідно до Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період складає проект закону про Державний бюджет України та подає його Верховній Раді України та Президенту України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому [6]. Безпосереднім розробником проекту Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік виступає Міністерство фінансів України з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та відповідно до Основних напрямів бюджетної політики, порядок підготовки та внесення яких на розгляд Верховної Ради України визначено ст. 33 Бюджетного кодексу України [61].

Особливості подання й розгляду законопроектів, що впливають на показники бюджету, визначаються ст. 27 Бюджетного кодексу України. У ній, зокрема, зазначається, що до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету [71].

Порядок укладення міжнародних договорів Кабінетом Міністрів України, а також надання згоди на їх обов'язковість визначено Законом України «Про міжнародні договори». Аналіз положень цього закону дозволяє виділити таку процедуру, що передує поданню проекту закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів: 1) прийняття урядом рішення про підписання міжнародного договору в межах своїх повноважень; 2) направлення пропозицій щодо ратифікації або приєднання до міжнародного договору України Міністерством закордонних справ України протягом шести місяців із дня його підписання уряду; 3) розгляд Кабінетом Міністрів України пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору та прийняття рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи проекту закону про ратифікацію міжнародного договору України; 4) якщо на ратифікацію подається міжнародний договір, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом із проектом закону про ратифікацію та приймаються одночасно [91].

Поряд із наданням Кабінету Міністрів України виключного права подавати законопроекти про Державний бюджет України та про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів Конституцією України також встановлено обмеження. Зокрема, Кабінет Міністрів України не може ініціювати розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України (ст. 154).

Проте необхідно вказати на ще одну специфіку реалізації права законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України. Так, ч. 4 ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає можливість уряду звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проекту закону, що вноситься до Верховної Ради України, як невідкладного [6]. На практиці законопроекти, подані Кабінетом Міністрів України, визнаються Президентом України невідкладними не часто. Наприклад, під час роботи

Верховної Ради України VII скликання лише три законопроекти було визнано невідкладними, а під час VIII скликання – чотири [102].

Кабінет Міністрів України, виступаючи самостійним конституційним суб'єктом права законодавчої ініціативи, активно взаємодіє з іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи. Так, ст. 28 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що Кабінет Міністрів України забезпечує проведення експертизи внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи проектів законів, які надіслані Верховною Радою України [6].

Отже, для уряду створено належні правові, організаційні та інші умови для реалізації права законодавчої ініціативи. При цьому з усього загалу законопроектів та інших актів, поданих під час роботи Верховної Ради України VII та VIII скликання Кабінетом Міністрів України було ініційовано розгляд 495 та 392 проектів законів, відповідно, що склало 14% та 12% [102].

Таким чином, специфіка конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта законодавчої ініціативи полягає в такому: 1) є єдиним колективним суб'єктом права законодавчої ініціативи; 2) має виключне право законодавчої ініціативи щодо законопроектів про Державний бюджет України на відповідний рік та про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів (поряд із Президентом України), яке він реалізує в особливому порядку; 3) уряд обмежений у праві подавати законопроекти про внесення змін до Конституції України; 4) уряд має право звернутися до Президента України про визнання поданого до Верховної Ради України законопроекту невідкладним; 5) законопроектна діяльність уряду чітко планується та здійснюється відповідно до поточних і перспективних планів; 6) мета законопроектної діяльності уряду узгоджується із загальною метою його діяльності, яка спрямована на виконання Конституції України та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції України та законів України,

Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

На підставі проведеного в цьому параграфі дослідження можна зробити висновок про спільні вимоги, яких мають дотримуватися всі без винятку суб'єкти права законодавчої ініціативи під час реалізації відповідного права: 1) реалізація права законодавчої ініціативи можлива лише у формі подання до Верховної Ради України законопроектів, проектів інших актів парламенту, пропозицій і поправок до законопроектів; 2) поданий проект закону або іншого акта має відповідати вимогам, встановленим Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», щодо змісту, форми, структури; 3) не допускається подання суб'єктами законодавчої ініціативи законопроектів, якими визначається та змінюється конституційний лад в Україні, законопроектів про внесення змін до Конституції України, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, також не допускається подання законопроектів про внесення змін до Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Розглядаючи питання суб'єктів права законодавчої ініціативи, необхідно також звернутися до аналізу деяких дискусійних пропозицій, що стосуються розширення складу цих суб'єктів. Зокрема, у науковій літературі неодноразово висловлювалися різні думки щодо наділення правом законодавчої ініціативи Верховного Суду України [111, с. 26], Генерального прокурора України [112, с. 172; 113, с. 331], Центральної виборчої комісії України та ін.

Подібний досвід мають деякі держави, у конституціях яких визначено досить широкий склад суб'єктів права законодавчої ініціативи. Наприклад, відповідно до ст. 83 Конституції Узбекистану право законодавчої ініціативи належить Президентові Республіки Узбекистан, Республіці Каракалпакстан в особі її найвищого представницького органу державної влади, депутатам

Законодавчої палати Олій Меджлису Республіки Узбекистан, Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан, Конституційному суду, Верховному суду, Вищому господарському суду, Генеральному прокурору Республіки Узбекистан [114].

Більше того, у практиці законодавчого процесу України відомі випадки законопроектної активності органів, які не мають права законодавчої ініціативи: Генеральної прокуратурою України [115; 116], Центральної виборчої комісії [117] та ін. Однак ці спроби не закінчилися вдало, оскільки технічно запропоновані законопроекти не могли бути внесені на розгляд парламенту.

Вагомий аргумент щодо недоцільності включення Верховного Суду України до складу суб'єктів прав законодавчої ініціативи було викладено Пленумом Верховного Суду України в Постанові від 11 квітня 2014 р. № 1. У ній, зокрема, зазначено, що процедура проходження законопроекту через парламент є політичною й не виключає необхідності пошуку компромісів із політичними силами заради прийняття того чи іншого рішення. Це означає, що Верховний Суд України як ініціатор законопроекту потенційно може бути включений у політичні процеси, а його законодавчим ініціативам буде надано політичного забарвлення. У такому разі виникає безпосередня загроза незалежності судової влади. Верховний Суд України, як і будь-який інший судовий орган, повинен бути поза політикою [118]. Подібний висновок є справедливим і для інших державних органів, які за своєю природою повинні дотримуватися політичної нейтральності.

У зв'язку з вищенаведеним вважаємо, що наділяти Верховний Суд України, Генеральну прокуратуру України, Центральну виборчу комісію України та інші органи державної влади правом законодавчої ініціативи не доцільно. Однак варто передбачити обов'язковість отримання суб'єктом законодавчої ініціативи попереднього висновку щодо відповідного законопроекту та обов'язок органу державної влади, що реалізує державну політику у визначеній сфері, надати в десятиденний термін такий висновок.

Висновки до розділу 1

1. Право законодавчої ініціативи – це закріплене Конституцією України та деталізоване в законах України право Президента України, народних депутатів України та Кабінету Міністрів України вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів, постанов, інших актів парламенту, а також пропозиції та поправки до них у визначеному порядку, які є обов'язковими для розгляду в парламенті. Зміст права законодавчої ініціативи складають такі права: 1) розробка та внесення проекту акта парламенту до парламенту; 2) участь у його обговоренні; 3) виступ у комітеті та в залі парламенту; 4) право вимагати голосування стосовно проекту як у комітеті, так і в сесійній залі Верховної Ради України.

2. Право народної законодавчої ініціативи – це окреслене Конституцією України та законами України право народу самостійно та безпосередньо розробляти або брати участь у розробці проектів законів України та ініціювати перед парламентом або на референдумі їх обов'язковий розгляд. У класичному розумінні народну законодавчу ініціативу доцільно розглядати як форму вираження безпосередньої волі народу через ініціювання у встановленому порядку перед законодавчим органом прийняття закону, внесення змін до чинного закону або його скасування за умови зібрання необхідної кількості підписів громадян, які мають право голосу. Право народної законодавчої ініціативи є первинним щодо права законодавчої ініціативи глави держави, парламенту, уряду, інших обраних/утворених суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи згідно з конституціями відповідних держав, оскільки їх право є похідним від народу та тимчасово наданим. У трактуванні Конституційного Суду України в Україні не функціонує такий інститут, як право народної законодавчої ініціативи (оскільки він прямо не визначений в жодному нормативному акті); громадяни можуть лише опосередковано, через органи державної влади та

органи місцевого самоврядування, вносити свої законодавчі пропозиції до парламенту.

3. Стан наукового дослідження питання народної законодавчої ініціативи характеризується тим, що воно розглядалося зазвичай у контексті формування громадянського суспільства, а також як один із напрямів розвитку безпосередньої демократії. В Україні відсутні комплексні роботи, безпосередньо присвячені визначенню конституційно-правової природи права народної законодавчої ініціативи, проблемним аспектам його реалізації, можливості закріплення в конкретних статтях (положеннях) Конституції України та деталізації в законах України.

4. До існуючих недоліків конституційно-правового регулювання механізму реалізації права законодавчої ініціативи треба віднести такі: 1) неузгодженість положення ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» з Конституцією України в частині, що стосується вилучення Національного банку України з переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи; 2) необхідність перегляду підходу, згідно з яким у супереч Конституції України виключним правом на подання законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів наділені лише Президент України та Кабінет Міністрів України; 3) неврегульованість порядку реалізації права законодавчої ініціативи у формах пропозицій і поправок до законопроектів; зокрема необхідно уточнити вимоги до цих форм, а також процедуру їх подання та розгляду: загальна (як для законопроектів) чи спрощена.

5. Під суб'єктом права законодавчої ініціативи запропоновано розуміти визначені в Конституції України органи державної влади, які мають право подавати до Верховної Ради України проекти законів, постанов, інших актів Верховної Ради України, а також пропозиції й поправки до законопроектів, які є обов'язковими для розгляду в парламенті, якщо відповідають встановленим до них вимогам.

6. Вимогами, яких мають дотримуватися всі без винятку суб'єкти права законодавчої ініціативи під час реалізації відповідного права, є такі:

- 1) реалізація права законодавчої ініціативи можлива лише у формі подання до Верховної Ради України проектів законів, постанов, інших актів парламенту, а також пропозицій і поправок до них;
- 2) поданий проект має відповідати вимогам, встановленим Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», щодо змісту, форми, структури тощо;
- 3) не допускається подання законопроектів, якими визначається та змінюється конституційний лад в Україні, пропонуються зміни до Конституції України, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України; також не допускається подання законопроектів про внесення змін до Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану.

7. Особливостями конституційно-правового статусу Президента України як суб'єкта права законодавчої ініціативи є такі:

- 1) має право визначати подані будь-яким суб'єктом права законодавчої ініціативи законопроекти як невідкладні, що має наслідком їх термінове включення Верховною Радою України до порядку денного сесії та розгляд у пріоритетному порядку;
- 2) має право законодавчої ініціативи щодо внесення проектів законів про внесення змін до Конституції України (разом із не менш як 150 народними депутатами); щодо внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України (разом із не менше як 300 народними депутатами);
- 3) має виключне право законодавчої ініціативи щодо надання обов'язковості міжнародним договорам (разом із Кабінетом Міністрів України);
- 4) обмежений у праві законодавчої ініціативи щодо проекту закону про Державний бюджет України, проте має право вносити проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України;
- 5) метою наділення глави держави правом законодавчої ініціативи насамперед є створення передумов для забезпечення державного суверенітету, територіальної

цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина; б) позбавлений права ініціювати перед Конституційним Судом України питання про неконституційність закону.

8. Особливостями конституційно-правового статусу народного депутата України як суб'єкта права законодавчої ініціативи є такі:

- 1) встановлено обмеження щодо права подавати проекти законів про Державний бюджет України, разом із тим надано право вносити проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України;
- 2) обмежено право подавати законопроекти про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів;
- 3) передбачено право вносити проекти законів про внесення змін до Конституції України лише спільно з не менше як 150 народними депутатами, а про внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України – не менше як 300 народними депутатами;
- 4) він виступає фактично найбільш активним суб'єктом права законодавчої ініціативи; наділений правом законодавчої ініціативи з метою забезпечення максимального врахування інтересів усіх громадян України з урахуванням територіальних, національних, мовних та інших особливостей;
- 5) володіє правом ініціювати перед Конституційним Судом України питання про неконституційність закону.

9. Специфіка конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта законодавчої ініціативи полягає в такому:

- 1) є єдиним колективним суб'єктом права законодавчої ініціативи;
- 2) має виключне право законодавчої ініціативи щодо законопроектів про державний бюджет на відповідний рік;
- 3) має виключне право законодавчої ініціативи щодо законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів (поряд із Президентом України);
- 4) уряд обмежений у праві подавати законопроекти про внесення змін до Конституції України;
- 5) уряд має право звернутися до Президента України щодо визнання поданого до Верховної Ради України законопроекту невідкладним;
- 6) законопроектна діяльність уряду чітко планується та здійснюється відповідно до поточних і

перспективних планів; 7) позбавлений права ініціювати перед Конституційним Судом України питання про неконституційність закону; 8) мета законопроектної діяльності уряду узгоджується із загальною метою його діяльності, яка спрямована на виконання Конституції України та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції України та законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

10. Визначений Конституцією України перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи є оптимальним, а тому досить спірними є висловлені серед теоретиків і практиків пропозиції щодо необхідності наділити Верховний Суд України, Раду національної безпеки і оборони України, Генеральну прокуратуру України та інші органи державної влади правом законодавчої ініціативи. Варто в законах, що регламентують діяльність відповідних органів державної влади, уповноважених на реалізацію державної політики в певній сфері, передбачити їх залучення до законодавчого процесу у формі надання обов'язкових для розгляду експертних висновків до законопроектів, які стосуються відповідної сфери суспільно-управлінських відносин.

РОЗДІЛ 2.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ

2.1. Народ України як суб'єкт права законодавчої ініціативи

Народна законодавча ініціатива як одна з форм безпосередньої демократії характеризується певними особливостями, серед яких її спеціальний суб'єкт – народ України. Складність і неоднозначність категорії «народ», а також відсутність її однозначного визначення зумовлюють виникнення низки проблем практичного характеру у сфері реалізації ним права законодавчої ініціативи, що передусім пов'язані з механізмом використання відповідного права.

Причина такої невизначеності, як вважає Л. М. Шипілов, криється в тому, що категорія «народ» онтологічно існує в різних соціальних вимірах, а відтак неоднаково матеріалізує себе в політичній, культурній, духовній, національній та інших площинах [21, с. 40].

У зв'язку із цим виникає необхідність у з'ясуванні значення категорії «народ України» в системному зв'язку з правом законодавчої ініціативи.

Характерно, що поняття «народ» широко застосовується в тексті Конституції України (ст. ст. 5, 11, 13, 17 та ін.), законах України та рішеннях Конституційного Суду України. Зокрема, народ визнається носієм суверенітету та єдиним джерелом влади; за ним закріплюється виключне право визначати та змінювати конституційний лад в Україні; він є єдиним суб'єктом права власності на землю, надра, атмосферне повітря [1] тощо. Із цього приводу Ю. Р. Мірошніченко зазначає, що український народ, на відміну від усіх державних органів, не обмежений Конституцією України й не повинен бути обмежений законами України шляхом закріплення за ним чітко визначеного та вичерпного переліку владних прав. Український народ повноважний взяти до свого провадження будь-яке питання у сфері

управління державними (суспільними) справами (крім тих, що зафіксовані в ст. 74 Конституції України) і прийняти відповідне рішення, яке є обов'язковим до виконання на території України [79, с. 11].

Таким чином, народ виступає одним із найважливіших суб'єктів конституційно-правових відносин. Тому справедливо вказати на необхідність його більш чіткої правової ідентифікації.

У науковій літературі існує значна кількість підходів і концепцій до визначення категорії «народ». Однак однастайність серед учених і досі відсутня.

Так, з філософської точки зору народ являє собою єдність людей, які характеризуються спільними об'єктивними (походження, історія, традиції, мова, культура тощо) та суб'єктивними (психологічні аспекти: спільність відчуттів, переконань, внутрішніх і зовнішніх стереотипів) ознаками, які ззовні оформлюються як конкретне явище [21, с. 49]. У теорії демократії категорія «народ» застосовується в таких значеннях: 1) народ означає буквально кожного; 2) народ означає невизначену велику частину, дуже багато; 3) народ означає нижчий клас; 4) народ – неподільна єдність, певна органічна цілість; 5) народ – це більша частина, виражена принципом абсолютної більшості; 6) народ – це більша частина, виражена принципом обмеженої більшості [119, с. 26].

У науці конституційного права виокремлюють два статуси народу: загальний і спеціальний. Зміст загального статусу визначається тим, що народ визнається джерелом державної влади, володіє суверенітетом як усередині країни, так і на міжнародній арені. Спеціальний правовий статус народу пов'язаний із його вступом у конкретні правовідносини: виборчий процес, участь народу в референдумі, ініціювання прийняття відповідних законів тощо [29, с. 25].

На думку Л. М. Шипілова, народ є історично мінливою категорією, її наповнення визначається відповідно до ступеня цивілізаційного розвитку епохи. Незмінним лишалася його субстанція – історико-територіальна

спільнота. Як результат, у сучасній демократично-правовій традиції народ (незважаючи на етимологічне застосування різних термінів: нація (політична) та народ) визначається через призму громадянства держави [21, с. 46–47].

Отже, розуміння поняття «народ» у теоретичному трактуванні вчених дає лише загальне й досить абстрактне уявлення про цілком конкретного суб'єкта конституційних правовідносин, визнаного не тільки на конституційному національному, а й на міжнародному рівні.

У зв'язку із цим треба погодитися з думкою А. О. Селіванова, який зауважує, що для конституційно-правового розуміння верховенства й першооснови влади народу поняття «народ» означає одушевлений суб'єкт, що вказує на об'єктивну категорію існування єдності людей на території України як держави щодо мети свого утворення й людського (соціального) буття. При цьому науковець справедливо говорить про необхідність переоцінки конституційного принципу, закладеного в суб'єктному визначенні невідчужуваності верховенства влади народу як носія суверенітету [120, с. 14, 16].

Розглядаючи народ як суб'єкта народовладдя в цілому та суб'єкта права законодавчої ініціативи зокрема, необхідно виходити з тих ознак, які дозволяють виділити межі та зміст категорії «народ». Аналіз наукових джерел дає змогу визначити принаймні три підходи до вирішення цієї проблеми.

1. Визнання конкретним носієм і, відповідно, індивідуальним суб'єктом здійснення народовладдя кожного громадянина нашої держави.

Зокрема, на це вказує Ю. Р. Мірошниченко. Науковець стверджує, що народ як суб'єкт народовладдя здійснює свою владу шляхом реалізації громадянами України свого конституційного права брати участь в управлінні публічними справами. Тому кожен громадянин є індивідуальним суб'єктом безпосереднього народовладдя, який реалізує належну йому владу шляхом голосування на виборах, референдумах і під час реалізації інших форм безпосередньої демократії; усі механізми реалізації та гарантування різних

форм і видів народовладдя повинні мати акцент саме на визнанні кожного громадянина найвищою цінністю в політичному житті українського народу, держави, територіальної та професійної громади тощо [32, с. 90, 114].

2. Розуміння під категорією «народ» більшої частини громадян України (абсолютної або обмеженої). Із цього приводу Л. М. Шипілов зауважує, що під безпосереднім волевиявленням народу фактично проявляється вираженням волі його більшої частини. Проте, як вказує сам учений, це твердження є умовним, оскільки за певних виборчих колізій «народним волевиявленням» стає позиція групи, яка хоча і є пропорційною більшістю стосовно інших, проте є все ж меншістю щодо виборців у цілому. Проте воля меншості тут не зникає, а діалектично себе проявляє. Народ як динамічний соціальний агрегат індивідуумів, як суспільство навряд чи буде складати монолітну більшість стосовно всіх питань, що виникають під час державного управління, а відтак будемо мати доволі якісно й кількісно відмінні «більшості» в різних державних ситуаціях [21, с. 17].

Подібне розуміння досліджуваної категорії цілком кореспондує з положеннями законів України, які визначають порядок здійснення народного волевиявлення. Наприклад, згідно із ч. 3 ст. 84 Закону України «Про вибори Президента України» обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні [121]; ч. 6 ст. 93 Закону України «Про всеукраїнський референдум» питання, винесене на всеукраїнський референдум, вважається схваленим (затвердженим), якщо за це проголосувало більше половини голосів учасників референдуму, що взяли участь у голосуванні [51].

Отже, як постає з принципу демократизму, результатом народного волевиявлення може бути рішення, що прийняте більшістю (кваліфікованою або простою) голосів. За таким же принципом формується державний і суспільний інтерес, який у законодавчих актах часто проголошується домінуючим над індивідуальним інтересом людини та громадянина.

Із цього приводу можна навести думку О. В. Петришина. Науковець, порівнюючи дві форми демократії, зазначає, що на питання формування загальної волі накладаються особливості сучасного суспільства, які полягають у втраті основних соціальних пропорцій, що зумовлює проблему спроможності великого суспільства мати «загальну волю» або «загальний інтерес» [54, с. 6].

З думкою вченого треба погодитися, тому що на цьому етапі державного розвитку підхід до розуміння категорії «народ», відповідно до якого народом вважається більшість громадян України, потребує переосмислення. Причиною цього є те, що в нинішніх умовах пріоритетними стають інтереси кожної людини та громадянина, їх життя, здоров'я, особистий розвиток. Тому, трактуючи категорію «народ» із практичної точки зору, треба враховувати індивідуальні інтереси кожної людини.

Щодо цього цікавим видається зауваження В. О. Гуревича, який зазначає, що правотворча ініціатива громадян як прояв народовладдя можлива тільки як прояв волі місцевої (локальної) спільноти громадян. Вона може здійснюватися тільки через принципи самоорганізації, самодіяльності та саморегуляції населення, тобто за допомогою місцевого самоврядування. Місцеве самоуправління, на думку вченого, – один із найважливіших інститутів народовладдя в історії людства [38, с. 114].

Із цією точкою зору можна погодитися лише частково. Так, спірною є думка, що правотворча ініціатива можлива лише на локальному рівні, оскільки за належної організації та в умовах сформованого громадянського суспільства громадяни за допомогою різноманітних недержавних інститутів можуть об'єднатися й на загальнодержавному рівні.

Водночас необхідно акцентувати увагу на тому, що досить ефективним щодо практики застосування є наділення частини населення правом самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це фактично також одна з форм безпосереднього волевиявлення громадян, проте на місцевому рівні. Для означення частини населення, яка в силу проживання на конкретній

території наділяється правом приймати рішення на місцевому рівні, у законодавстві України застосовуються такі назви, як «самоорганізація населення», «територіальна громада» тощо.

Так, відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законом [122]. Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [123].

У 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [124], який дозволив на добровільних засадах об'єднуватися територіальним громадам декількох суміжних міст, сіл або селищ для спільного вирішення питань, які стосуються цих територій.

Отже, на місцевому рівні безпосереднє народне волевиявлення здійснюється частиною населення, організованого в порядку, визначеному законодавством. За таких умов досягти єдності та сформулювати спільні інтереси значно легше. Тому місцеве самоврядування визнається в більшості держав як ефективна форма безпосередньої участі громадян у вирішенні справ місцевого значення. Однак частину населення не можна ототожнювати з народом у цілому.

3. Формування різних інститутів громадянського суспільства для безпосереднього вираження волі всього народу, захисту його інтересів.

У науковій літературі під громадянським суспільством розуміється людська спільнота, яка формується й розвивається в демократичних державах та представлена сукупністю недержавних відносин (економічних, соціальних, політичних, правових, етнічних, духовних, культурних, релігійних тощо) і мережею добровільно створених у різних сферах життєдіяльності позадержавних структур, зокрема об'єднань, організацій,

спілок, асоціацій, клубів, центрів, фондів тощо [9, с. 44]. Інші науковці вважають, що громадянське суспільство в контексті сучасного українського конституціоналізму – це вільне, гуманістичне, демократичне, правове, індивідуалізоване, структуроване (інституціоналізоване), самоврядне суспільство, вищою цінністю якого є людина та її свобода [125, с. 19].

Отже, найважливішою характерною рисою громадянського суспільства є те, що воно здатне до самоорганізації й самостійного вирішення питань забезпечення своєї життєдіяльності за мінімальної участі (втручання) у цьому процесі держави.

У громадянському суспільстві, на думку А. В. Грищенко, народ, що стає сувереном, підпорядковує державу своїм інтересам і покладає на неї обов'язок захисту прав та обов'язків громадян – членів суспільства саме засобами права й правового закону [25, с. 132, 138–139].

Відповідно, інститути громадянського суспільства (громадські об'єднання, громадські ради, спілки тощо) покликанні представляти й захищати інтереси кожного члена суспільства, незалежно від того, чи входить він до «більшості».

Кожен з означених вище підходів не позбавлений сенсу та пропонує спосіб перенесення теоретичної категорії «народ» до практичної площини. Однак при цьому важливо враховувати положення ч. ч. 3 та 4 ст. 5 Конституції України, у яких зазначено, що ніхто не може узурпувати державну владу [1]. Офіційне роз'яснення цього положення міститься в Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп. Узурпація влади в системному зв'язку з положеннями ч. ч. 2 та 3 цієї статті, іншими положеннями Основного Закону України означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо [68]. Відсутність у громадян права народної законодавчої ініціативи та концентрація цього права лише в органів державної влади має ознаки узурпації влади.

Таким чином, жодний суб'єкт не має права виступати від імені народу, ідентифікувати себе як «народ», висловлювати нібито його волю. У зв'язку із цим виникає розуміння того, що «народ» – категорія, що виражає певну єдність, монолітність, спільність усіх громадян України.

Аналізуючи Преамбулу Конституції України, можна зробити висновок, що в її трактуванні народ України – це громадяни України всіх національностей. Тому ми більше схилиємося до першої концепції тлумачення категорії «народ» у контексті її практичного застосування, відповідно до якої безпосереднім індивідуальним суб'єктом народовладдя виступає кожний громадянин України. Не випадково, що деякі науковці вживають термін «громадські ініціативи».

Зокрема, К. О. Іванова вважає, що під громадянськими ініціативами треба розуміти пропозиції громадян із питань соціально-економічного розвитку держави, удосконалення державного та муніципального управління, що направляються за допомогою використання різних ресурсів (у тому числі мережі Інтернет) і відповідають установленим вимогам [126, с. 49]. На думку інших учених, громадянська законодавча ініціатива – це право громадян запропонувати проект закону, що підлягає обов'язковому розгляду законодавчим органом, який у свою чергу зобов'язаний під час дотримання певних умов прийняти ініціативу, розглянути її на відкритому засіданні та винести за нею рішення [127, с. 44].

З такою думкою треба погодитися, оскільки реалізація права народної законодавчої ініціативи має завершуватися саме розглядом парламентом ініціативи та прийняття позитивного або негативного висновку. Ініціатори повинні знати, які політичні сили не підтримали їх ініціативу, для того, щоб застосувати найдієвішу легітимну санкцію – непідтримку на наступних виборах.

Підтвердженням запропонованої концепції є також досить чітка позиція законодавця із цього приводу. Так, у ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський референдум» зазначено, що всеукраїнський референдум є

однією з форм безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо українським народом, що полягає в прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень із питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому цим законом [51].

Отже, законодавством чітко визначено, що реалізація народовладдя (у цьому випадку через усеукраїнський референдум) здійснюється шляхом прийняття громадянами України відповідного рішення.

Проте якщо провести аналогію між правом народної законодавчої ініціативи та призначенням усеукраїнського референдуму за народною ініціативою, то можна побачити, що поняття «народ України» треба трактувати більш широко. Фактично в змісті цього поняття знаходять своє втілення всі три розглянуті вище концепції.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 72 Конституції України всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у 2/3 областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області [1]. Таким чином, народна воля фактично висловлюється частиною народу, його єдність на практиці втрачається. Такий захід є виправданим, оскільки зібрати підписи абсолютно кожного громадянина не можливо. Водночас для того щоб охопити значну частину населення, зібрати необхідну кількість голосів, необхідна певна організуюча сила, якою можуть і повинні виступати відповідні інститути громадянського суспільства.

Отже, народ як суб'єкт права законодавчої ініціативи – це громадяни України всіх національностей, які мають право голосу відповідно до Конституції України та законів України, виявили бажання й активність об'єднатися з метою зібрання необхідної кількості підписів, що підтверджують їх волю виступити з ініціативою щодо розгляду та прийняття відповідного закону в парламенті. Конкретним індивідуальним суб'єктом

реалізації права законодавчої ініціативи може виступати кожен громадянин України, що має право голосу, а колективним – частина населення України.

Основними ідентифікаційними ознаками народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи є такі: 1) він виступає єдиним і незмінюваним носієм права законодавчої ініціативи; 2) суб'єктом реалізації відповідного права є кожен громадянин України, що має право голосу; 3) для виникнення права законодавчої ініціативи в кожному конкретному випадку необхідним є зібрання встановленої кількості підписів громадян України, чим підтверджується народна воля подати до Верховної Ради України відповідний законопроект або виступити з ініціативою щодо внесення змін чи доповнень до чинного закону або його скасування. Конкретна кількість повинна бути визначена на законодавчому рівні за принципом пропорційності до всього населення держави, що має право голосу.

У цьому контексті необхідно зазначити, що народ є носієм суверенітету, виступає єдиним джерелом державної влади, що відрізняє його від будь-якого іншого суб'єкта конституційних правовідносин.

У науці конституційного права справедливо зазначено, що інститут народного суверенітету є однією з важливих гарантій постійного взаємозв'язку між державою, суспільством, кожною людиною та громадянином, що втілюється у створенні політичного, економічного й правового режиму вільного розвитку суспільства, нації, територіальних громад, кожної людини. Будь-яке обмеження суверенітету народу, створення диспропорцій між державним і народним суверенітетом, що може проявлятися в актах законодавчої чи виконавчої влади, у здійсненні (управлінні) Президентом України зовнішньополітичної діяльності, може чинити негативний вплив на спокій, добробут і стабільність суспільства [55, с. 68].

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє

виключне право визначати й змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України в порядку, який має бути визначений Конституцією України й законами України. У цьому ж рішенні зазначено, що конституційне закріплення влади народу зумовлює необхідність запровадження певних механізмів її реалізації [69]. У зв'язку із цим робимо висновок, що фактично Верховна Рада України не виконує Рішення Конституційного Суду України, оскільки не приймає відповідне законодавство, що визначило б механізм реалізації права народної законодавчої ініціативи.

Нині в законодавстві України чітко визначено механізм роботи представницьких інститутів народовладдя (Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування), а також порядок реалізації таких форм безпосереднього волевиявлення, як вибори та всеукраїнський референдум. Однак питання народного волевиявлення в інших формах безпосередньої демократії, про які йде мова в Конституції України, не достатньо врегульовані в законах України.

Водночас на сьогодні все більшої актуальності набуває здійснення народовладдя саме у формах безпосередньої демократії. Їх пріоритетність, на думку Є. Ф. Глухачова, обумовлюється тією обставиною, що завдяки ним повинні реалізуватися дуже важливі функції народовладдя. Поряд із цим суттєвим недоліком форм безпосередньої демократії є те, що вони за своєю юридичною природою не спроможні вирішувати питання оперативного характеру в надзвичайних обставинах: це справа відповідних інститутів, які наділені відповідними повноваженнями [128, с. 3].

Однак із думкою Є. Ф. Глухачова можна погодитися лише частково, оскільки новітні інформаційні технології дозволяють досить оперативно вирішувати найбільш важливі державні питання через форми прямого народного волевиявлення. Проте справедливо зазначити, що повсякденне вирішення державних справ потребує формування представницьких інститутів, які більш ефективно виконують завдання державного управління.

Народ України повинен мати можливість самостійно вирішувати, які справи належить розглядати представницькими органами, а в розв'язанні яких він братиме участь безпосередньо. Одним із механізмів, що надає таку можливість, є запровадження інституту народної законодавчої ініціативи.

Народна законодавча ініціатива є відносно новим засобом прямої демократії. Перші форми реалізації народної законотворчої ініціативи за кордоном сягають корінням античності: наприклад, у Спарті протягом трьох століть діяв Закон Лікурга, згідно з яким кожен вільний громадянин міг виступити із законодавчою ініціативою. Однак у випадку, якщо законопроект не приймався більшістю громадян, ініціатора страчували. Пізніше, в епоху середньовіччя, така можливість висунення проекту нормативного правового акта «знизу» була відсутня та знову відродилася лише з поступовим розвитком парламентаризму [58, с. 100].

У сучасному розумінні народна законодавча ініціатива була вперше запроваджена в ХІХ ст. в окремих штатах Сполучених Штатів Америки. У 1975 р. було прийнято закон штату Массачусетс, який закріпив право народної ініціативи на місцевому рівні, а в 1898 р. подібна норма була внесена у вигляді поправки в Конституцію штату Дакота [129, с. 98].

У ХХ ст. народну законодавчу ініціативу прийняли в багатьох європейських країнах. При цьому вона не передбачає проведення референдуму щодо відповідного законопроекту. За народною ініціативою допускається розгляд у парламенті як звичайних законопроектів, так і проектів конституційних поправок. Однак в Австрії, Албанії, Іспанії, Італії, Латвії та Польщі за народною ініціативою можуть бути прийняті тільки звичайні закони, а в Молдові – закони про внесення змін до Конституції Республіки Молдова [20, с. 136].

Нині народна законодавча ініціатива отримала широке визнання в США, Німеччині, Швейцарії, Італії, Іспанії. Цей інститут передбачений також конституціями Польщі, Словенії, Румунії, Латвії та Литви. Проте в низці країн народна правотворча ініціатива не знайшла належного визнання.

Варто звернути увагу також на те, що народна ініціатива не застосовується в країнах з англосаксонською правовою системою, зокрема у Великобританії, що пояснюється сильними традиціями представницької системи.

Народна законодавча ініціатива як дієва форма безпосередньої демократії в 2012 р. знайшла своє закріплення на міжнародному рівні. Відповідно до ст. 11 Лісабонського договору щонайменше один мільйон громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт Європейського Союзу на виконання договорів [130].

Одним із ключових питань у теорії та практиці правотворчої діяльності є питання про сутність, процедуру й можливості реалізації права народної законодавчої ініціативи. У цьому праві виражається взаємозв'язок законодавчих (представницьких) органів із суспільством, його окремими представниками – громадянами країни.

Незважаючи на численні наукові праці, присвячені вивченню окремих аспектів народної законодавчої ініціативи, необхідно констатувати, що цей інститут конституційного права являє собою маловивчену галузь юридичної науки та правореалізаційної діяльності. Звернемося до аналізу деяких наукових підходів щодо визначення поняття «народна законодавча ініціатива».

Так, на думку В. Ф. Нестеровича, народна правотворча ініціатива передбачає участь встановленої кількості виборців в ініціюванні та прийнятті нормативно-правових актів різної юридичної сили [16, с. 165].

Пряма правотворчість, за визначенням О. Г. Мурашина, являє собою офіційну організаційно оформлену діяльність колективних суб'єктів безпосередньої демократії, що спрямована на створення правових норм, має здійснюватися в суворій відповідності до тих принципів, що зумовлюють єдність і загальну спрямованість вказаної діяльності, зокрема демократизму, законності, гуманізму, наукової обґрунтованості, системності та

узгодженості, наступності, своєчасності, юридично-технічної досконалості [15, с. 15].

Перше, що привертає увагу в наведених вище визначеннях, – це те, що науковці вживають терміни «пряма правотворчість» і «народна правотворча ініціатива». Варто зазначити, що ці поняття є більш широкими за своїм змістом, ніж поняття «народна законодавча ініціатива». Остання передбачає саме звернення визначеної кількості громадян до парламенту з пропозицією про прийняття закону. Народна правотворча ініціатива допускає можливість участі громадян також у прийнятті нормативних актів інших органів державної влади.

Народна законодавча ініціатива, на думку А. Л. Крутько, є однією з форм безпосередньої демократії, в основі якої лежить активна участь населення країни в здійсненні публічно-владних функцій і можливість громадян впливати на процес прийняття органами державної влади законодавчих актів [13, с. 76].

На нашу думку, із запропонованим визначенням погодитися не можна, що обумовлено декількома причинами. По-перше, визначаючи народну законодавчу ініціативу як одну з форм безпосередньої демократії, єдиним суб'єктом права законодавчої ініціативи необхідно визнати народ України, а не населення, як зазначає науковець. По-друге, у межах реалізації права народної законодавчої ініціативи народ отримує цілком конкретні правомочності, які полягають не просто в спроможності впливати на прийняття законодавчих актів, а також у праві брати участь у розробці законопроекту та ініціювати його розгляд у парламенті.

В. М. Шаповал розуміє під поняттям «народна законодавча ініціатива» визначену в конституції кількість виборців, які мають право поставити в парламенті питання про прийняття закону, а представницький орган зобов'язаний розглянути це питання [131, с. 69].

Народну законодавчу ініціативу О. О. Галус пропонує визначити як форму безпосереднього народовладдя, яка полягає в безпосередньому

волевиявленні визначеної в Конституції України кількості громадян України, які мають право голосу, шляхом внесення до Верховної Ради проекту закону, який підлягає обов'язковому розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України [132, с. 120].

Подібні визначення заслуговують на схвалення, оскільки вони чітко розкривають зміст цієї категорії, зокрема суб'єктів відповідного права, його зміст і спосіб реалізації.

Варто також погодитися з думкою О. А. Щербанюк про те, що інститут громадської правотворчої ініціативи передбачає наявність проекту, підписаного певною кількістю громадян, який обов'язковий до розгляду парламентом. У цьому аспекті від громадської правотворчої ініціативи відрізняється так званий «законодавчий правочин», що передбачає звернення в засобах масової інформації, на мітингу, у листі або іншим способом практично будь-якої особи або групи осіб до законодавчих органів державної влади з пропозицією прийняти певний нормативний правовий акт [22, с. 98].

Таким чином, народна законодавчої ініціативи як одна з форм безпосередньої демократії характеризується тим, що вона: 1) розширює існуючі в Україні форми безпосередньої демократії; 2) дозволяє громадянам України самостійно вирішувати, які закони потребують прийняття; 3) дає змогу громадянам України безпосередньо й самостійно звертатися до Верховної Ради України з ініціативою щодо прийняття закону, внесення змін до чинного закону або скасування його дії; 4) сприяє активізації населення та дає можливість висловлювати громадську позицію через участь у розробці та обговоренні законопроектів і їх прийнятті.

На цьому етапі варто відзначити нерозробленість в Україні проблеми забезпечення реалізації народної законодавчої ініціативи. Зокрема, в українському законодавстві такий інститут, як народна законодавча ініціатива, не передбачено, що свідчить про ігнорування успішного зарубіжного досвіду регулювання народної законодавчої ініціативи. Проте варто зазначити, що одним із перших українських конституційних проектів,

що передбачав закріплення на загальнодержавному рівні такого інституту безпосередньої демократії, був Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського, розроблений в 1905 р. Українською народною партією. Зокрема, ст. 32 цього проекту передбачала народну законодавчу ініціативу на вимогу не менш як 25 тисяч осіб [133, с. 8].

Право законодавчої ініціативи народу було визначено також у ст. 127 проекту Конституції України від 26 жовтня 1993 р. Цей 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 парламенту [29, с. 26].

За чинною Конституцією України поки що не передбачається існування інституту народної законодавчої ініціативи, проте пропозиції щодо його впровадження вже мають місце в конституційній практиці, зокрема вони знайшли підтримку в ст. ст. 79, 81 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», який був внесений на всенародне обговорення Указом Президента України від 25 серпня 2009 р. № 671/2009 [134, с. 374].

Відповідну законодавчу прогалину намагалася заповнити український учений І. М. Жаровська, розглядаючи інститут народної ініціативи як шлях до формування прозорої влади. Автор зазначає, що інститут народної законодавчої ініціативи повинен сприяти подоланню стереотипу закритості влади. І хоча в Конституції України не передбачені механізми прямої реалізації народної ініціативи, доцільно включити народну законодавчу ініціативу в нову редакцію Конституції України, що дозволить громадськості безпосередньо впливати на законотворчий процес у державі, як зазначає дослідниця [11, с. 28].

Варто погодитися з думкою науковця, оскільки в ст. 38 Конституції України закріплено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно

обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Г. В. Задорожня в обґрунтування необхідності визнання українського народу суб'єктом законодавчої ініціативи в парламенті наводить такі аргументи: а) організувати прийняття закону в парламенті за народною ініціативою значно легше й дешевше, ніж на всеукраїнському референдумі; б) процес прийняття законів у парламенті значно мобільніший, ніж на референдумі; в) практика прийняття «народних» законів у парламенті дозволить українському народу впливати на формування державної волі в процесі регулювання суспільних відносин; г) порядок прийняття законів у парламенті здійснюється відповідно до законодавчо визначеної процедури, тоді як процедура прийняття законів на всеукраїнському референдумі потребує як концептуального, так і процедурного опрацювання [29, с. 28].

Отже, серед науковців, політичних і громадських діячів неодноразово висловлювалися вагомні аргументи на користь запровадження в Україні інституту народної законодавчої ініціативи. Крім того, були спроби його закріплення на законодавчому рівні. Однак у силу різних обставин і причин ці спроби не отримали подальшого розвитку. Тому на сьогодні існує необхідність у розробці правового механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи в Україні.

2.2. Організаційно-правові форми реалізації права народної законодавчої ініціативи в Україні

Право народної законодавчої ініціативи може бути реалізовано в конкретно виражених організаційно-правових формах. При цьому треба констатувати факт відсутності законодавчого регулювання як самого права народної законодавчої ініціативи, так і класичних форм його реалізації, що обумовлює виникнення низки проблем практичного та теоретичного характеру. До них, зокрема, належать неможливість реалізувати громадянами права законодавчої ініціативи через невизначеність процедури; ототожнення права народної законодавчої ініціативи з іншими формами безпосередньої демократії та ін. Отже, виникає необхідність у визначенні поняття й видів організаційно-правових форм реалізації права народної законодавчої ініціативи з метою запровадження цього інституту в конституційному законодавстві України.

Окреслюючи межі дослідження, вважаємо за необхідне в цьому параграфі розглянути: 1) поняття й види форм безпосередньої демократії; 2) критерії відмежування народної законодавчої ініціативи від інших організаційних форм безпосередньої демократії; 3) види організаційно-правових форм реалізації права законодавчої ініціативи, що існують у світі; 4) організаційно-правові форми реалізації народної законодавчої ініціативи в Україні.

Так, осмислення поняття «організаційно-правова форма реалізації права народної законодавчої ініціативи» потребує розкриття змісту базової щодо неї категорії «організаційно-правова форма».

Поняття «форма» (лат. forma) має декілька значень, зокрема: 1) спосіб існування змісту, невіддільний від нього, який служить його виразом; 2) встановлений зразок чого-небудь [135, с.721]; 3) внутрішня упорядкованість, узгодженість, взаємодія більш або менш диференційованих та автономних частин цілого, обумовлених його будовою; 4) сукупність

процесів або дій, що ведуть до утворення та вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого [136, с. 951].

Таким чином, у буквальному значенні «форма» тлумачиться як спосіб зовнішнього вираження змісту, спосіб його існування.

Другою складовою поняття «організаційно-правова форма» є термін «організаційний», що походить від «організації». У тлумачному словнику він означає: 1) заснувати; 2) підготувати, налагодити; 3) об'єднати; 4) упорядкувати; 5) влаштувати; 6) планомірна та продумана внутрішня дисципліна; 7) громадське об'єднання або державна установа [135, с. 549].

Організаційна форма, таким чином, виражає процесуальний аспект існування певного правового явища; визначає спосіб упорядкування суспільних правовідносин у відповідній сфері, що дозволяє об'єднати їх за певною однорідною ознакою в одну групу. На цій підставі можна запропонувати під організаційно-правовою формою реалізації права народної законодавчої ініціативи розуміти групу однорідних дій громадян України, які здійснюються в порядку та в спосіб, що визначені Конституцією України та законами України, з метою реалізації права на подання законопроектів, пропозицій щодо внесення змін до чинних законів або їх скасування до Верховної Ради України.

Для виділення конкретних організаційно-правових форм реалізації права народної законодавчої ініціативи розглянемо можливі форми безпосередньої демократії.

У науковій літературі форма безпосередньої демократії визначається як спосіб безпосереднього волевиявлення народу або його окремої частини (у деяких випадках – територіальної громади), яке має імперативний і легітимний характер, з метою вирішення питань, що становлять суспільний інтерес [137, с. 56].

Під конституційними формами безпосередньої демократії, на думку О. В. Скрипнюка, треба розуміти організаційно-правові форми прямого волевиявлення всього українського народу або його частини (територіальних

громад, громадської спільноти Автономної Республіки Крим) з найважливіших питань суспільного та державного життя, а також із питань місцевого самоврядування шляхом виборів, референдумів або в інших визначених Конституцією України та законами України формах [138, с. 294].

Таким чином, визначаючи поняття форми безпосередньої демократії, науковці переважно виходять із трьох її ознак: по-перше, вона завжди виражається в здійсненні дій, спрямованих на пряме виявлення волі громадян; по-друге, має найбільший рівень легітимності, оскільки безпосередньо виражає волю українського народу; по-третє, рішення, прийняті за наслідками прямого народного волевиявлення, мають імперативний характер. Характерно, що до суб'єктів безпосередньої демократії вчені відносять український народ або його локально виділену частину (як правило, за територіальною ознакою).

Серед науковців не сформувалося єдиної точки зору щодо класифікації видів форм безпосередньої демократії.

Так, О. О. Галус запропонував систему класифікації форм безпосереднього народовладдя за такими критеріями: 1) за правовими основами визначення та здійснення: конституційні й інші; 2) за територією здійснення: всеукраїнські й місцеві; 3) за часом проведення: періодичні й разові; 4) за суб'єктами здійснення: всенародні, групові (масові) та індивідуальні; 5) за порядком реалізації: обов'язкові й факультативні; 6) за правовими наслідками: імперативні та консультативні (диспозитивні); 7) за способами впливу на суспільні відносини: правотворчі й ті, що не створюють правових норм [137, с. 56].

Деякі науковці пропонують дещо розширену класифікацію форм безпосередньої демократії за певним критерієм. Наприклад, О. В. Скрипнюк за суб'єктним складом відповідні форми розподілив на загальні (які передбачають можливість участі будь-якого громадянина незалежно від професійної освіти та фахової підготовки) та спеціальні (які передбачають участь лише представників наукової та фахової громадськості). При цьому до

загальних форм науковець відніс референдуми, обговорення законопроектів, звернення громадян. До спеціальних – участь громадян у засіданнях комітетів Верховної Ради України; участь громадян у парламентських слуханнях і слуханнях у комітетах Верховної Ради України, а також участь у прогнозуванні та плануванні законодавства; участь у розробці законопроектів; надання експертних висновків під час проходження законопроекту у Верховній Раді України тощо [138, с. 68].

Аналізуючи підхід, запропонований ученим, доходимо висновку, що в цьому випадку мова йде про більш вузьку категорію, ніж форми безпосередньої демократії, а саме про форми участі громадян у законотворчому процесі. У цілому треба погодитися з наведеним підходом, однак його недоліком є те, що в ньому не знайшла відповідного місця така форма участі, як народна законодавча ініціатива. Її треба віднести до загальних форм участі громадян у законотворчому процесі.

У межах теорії конституційного права А. М. Євгенєва виокремлює такі форми безпосередньої участі громадян у правотворчості: референдуми; право народної правотворчої ініціативи; народне вето. Вони характеризуються тим, що передбачають звернення громадян або їх об'єднань (як формальних, так і неформальних) з метою впливу на законодавчий процес, тобто є ініціативою, що має напрям «знизу – вгору». До цієї групи науковець відносить такі форми: 1) звернення громадян у письмовій та усній формі, які містять законодавчі пропозиції; 2) проведення громадських акцій із метою впливу на законодавчий процес; 3) лобістську діяльність [139, с. 29–30].

Отже, громадяни України можуть виражати свою волю через різні форми безпосередньої демократії, перелік яких не є вичерпним відповідно до Конституції України (ст. ст. 5, 69). Однак у контексті цього дослідження нас цікавить така форма, як право народної законодавчої ініціативи. Її треба віднести до тих форм прямого народного волевиявлення, які пов'язані з участю громадян у законотворчому процесі. У свою чергу це право може бути реалізовано в різних організаційно-правових формах.

На підставі аналізу правотворчої практики зарубіжних держав О. В. Щербанюк виділяє дві моделі інституту народної правотворчої ініціативи: 1) ініціативу як інститут безпосередньої демократії; 2) ініціативу як змішаний конституційно-правовий інститут. Перша модель передбачає вирішення публічно-правових питань громадянами, а не їх представниками. Вона реалізується у двох варіантах: народна ініціатива без залучення представницького органу й народна ініціатива, яка вноситься в представницький орган із наступним винесенням на референдум [22, с. 98].

Водночас ми не погоджуємося з такою градацією. На нашу думку, законодавча ініціатива – це загальна назва інституту конституційного права; залежно від суб'єкта законодавчої ініціативи вона може реалізовуватися в різних формах. Якщо суб'єктом права законодавчої ініціативи виступає народ України, то мова йде про народну законодавчу ініціативу. Тобто народна законодавча ініціатива – більш вузьке поняття; вона виступає різновидом загального поняття – законодавчої ініціативи.

Подібний підхід знаходимо в С. С. Важнова, який також розглядає дві моделі народної законодавчої ініціативи. Перша передбачає, що пропозиції громадян відповідно до процедури, встановленої законодавством, виносяться на народне обговорення, минаючи представницький орган державної влади. У другій формі ініціативні пропозиції громадян, відповідно до процедури, передбаченої законодавством, вносяться до представницького органу державної влади для попереднього обговорення, а потім – на народне голосування. Друга модель – ініціатива як змішаний інститут прямої та представницької демократії. Її реалізація також можлива у двох формах. За першої ініціативні пропозиції громадян вносяться до представницького органу державної влади для їх розгляду та прийняття. Друга – ініціативні пропозиції громадян вносяться до представницького органу державної влади, який розглядає їх і самостійно приймає за ними рішення [62, с. 93–94].

Видається, що не досить чітким є розмежування останніх двох форм реалізації народної законодавчої ініціативи. Імовірно, науковець мав на увазі,

що в першому випадку мова йде про обов'язковість ухвалення парламентом законопроекту, розробленого громадянами та поданого в порядку народної законодавчої ініціативи. Друга ж форма передбачає винесення на розгляд парламенту певного законопроекту, який потребує розробки або доопрацювання, тобто фактично є несформованим. У такому випадку парламент може самостійно приймати рішення щодо окремих статей законопроекту, форми їх викладення тощо.

Слушною видається думка В. М. Скрипнюка, який зауважив, що народна ініціатива як один з інститутів здійснення народовладдя може мати сформульовану або несформульовану форму. Спільним між ними є те, що і в першому, і в другому випадку в основі народної ініціативи лежить певний законопроект (ця умова є обов'язковою), однак сформульована народна ініціатива являє собою постатейно складену й подану в законодавчому порядку пропозицію, а не сформульована – лише загальну пропозицію щодо принципів проекту, який має бути розроблено органом державної влади [18, с. 86].

Водночас треба зазначити, що право народної законодавчої ініціативи може реалізовуватися також в альтернативній формі, яка фактично заперечується науковцем, а саме у формі подання пропозицій щодо майбутнього законопроекту або викладення його загальної суті з наданням доручення парламенту щодо подальшої розробки законопроекту та його розгляду.

Таким чином, можна запропонувати таку класифікацію класичних організаційно-правових форм реалізації права народної законодавчої ініціативи:

- 1) за критерієм сформованості законопроекту, розгляд якого ініціюється: подання належним чином оформленого законопроекту або окреслення лише його загальної концепції з необхідністю подальшого доопрацювання тексту парламентом;

2) залежно від суб'єкта, перед яким ініціюється розгляд законопроекту: ініціювання розгляду законопроекту перед парламентом або ініціювання проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття відповідного закону;

3) за критерієм безпосередньої участі громадян у розробці законопроекту, що подається: безпосередня участь громадян у розробці законопроекту (через громадські слухання, формування ініціативної групи, якій доручено розробити текст законопроекту) або доручення розробки законопроекту парламенту;

4) залежно від предмета народної законодавчої ініціативи: законопроекти про внесення змін до Конституції України; звичайні законопроекти; пропозиції щодо внесення змін до чинних законів; пропозиції щодо скасування чинного закону.

І. М. Жаровська вважає, що народна ініціатива може здійснюватися в багатьох формах, однак основними з них є три головні: народна законодавча ініціатива, референдумна народна ініціатива та «народне вето» [11, с. 34].

Зі всіх означених науковцем форм народної ініціативи в Україні законодавчо оформлено є народна ініціатива щодо призначення всеукраїнського референдуму. Проте, розглядаючи інститут народної законодавчої ініціативи, необхідно відмежовувати його від більш широкого поняття – правотворчих пропозицій.

На це, зокрема, звертає увагу В. Ф. Нестерович. Науковець зазначає, що головна відмінність між народною правотворчою ініціативою та правотворчими пропозиціями громадян полягає в реалізації різних за своєю конституційною природою політичних прав. Якщо правотворчі пропозиції громадян – це реалізація конституційного права на звернення до органів публічної влади, яке може бути здійснене одноособово та передбачає на нього відповідь, проте не вимагає обов'язкового розгляду на рівні представницького органу публічної влади, то народна правотворча ініціатива – це реалізація права громадян виступати суб'єктом правотворчого процесу,

яке здійснюється ними винятково в колективний спосіб і передбачає обов'язковий розгляд внесеного проекту нормативно-правового акта представницьким органом публічної влади або виборчим корпусом на всезагальному референдумі [140, с. 142].

У цілому погоджуючись із думкою науковця, варто виділити критерії відмежування інституту народної законодавчої ініціативи від інших суміжних інститутів, зокрема громадських звернень, консультацій із громадськістю, громадської експертизи законодавчих актів та ін. До таких критеріїв відмежування відносимо:

1) народна законодавча ініціатива, на відміну від деяких інших суміжних інститутів, передбачає колективне, а не індивідуальне звернення; причому кількість зібраних підписів для відповідного звернення має бути встановлена законодавством;

2) право народної законодавчої ініціативи може реалізовуватися у формі подання законопроекту, пропозицій до законопроекту або пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного закону або його скасування; інші пропозиції не є предметом народної законодавчої пропозиції;

3) для реалізації права народної законодавчої ініціативи необхідне обов'язкове звернення до парламенту, на відміну від інших інститутів, де адресатом звернення можуть виступати інші державні органи. Без звернення до Верховної Ради України можна реалізувати народну законодавчу ініціативу лише в тому випадку, коли одночасно ініціюється проведення всеукраїнського референдуму, на якому ставиться питання про прийняття відповідного законопроекту. У такому разі звернення (про оголошення всеукраїнського референдуму) направляється до Президента України (п. 6 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

Аналіз Конституції України та законів України («Про звернення громадян», «Про статус народного депутата», «Про всеукраїнський референдум» та ін.) дозволяє виділити форми, у яких на сьогодні в Україні можлива реалізації права народної законодавчої ініціативи:

1) призначення референдуму за народною ініціативою, предметом якого є прийняття закону, у тому числі про внесення змін до Конституції України (законодавчий, ратифікаційний або конституційний референдуми);

2) електронні петиції, направлені до Верховної Ради України, що містять пропозиції щодо прийняття нового закону, внесення змін до чинного закону або законопроекту, що знаходиться на розгляді в парламенті або їх скасування;

3) електронні петиції, адресовані Президентові України, що містять пропозиції щодо прийняття закону, які він може ініціювати, або накладення вето щодо законопроектів, які надійшли на підпис до Президента України;

4) електронні петиції, направлені Кабінету Міністрів України щодо законопроектів, які він має право ініціювати відповідно до Конституції України;

5) подання громадянами або їх об'єднаннями законопроекту опосередковано через конституційних суб'єктів законодавчої ініціативи, передусім через народних депутатів (іноді через Президента України);

6) звернення групи громадян до парламенту із законодавчою ініціативою безпосередньо. У такому випадку Верховна Рада України в особі відповідного комітету може розглянути подану пропозицію, проте не зобов'язана цього робити.

Розглянемо ці форми більш детально.

Так, однією з організаційно-правових форм реалізації права народної законодавчої ініціативи, що є більш наближеною до класичних, є призначення референдуму за народною ініціативою, предметом якого є прийняття закону, у тому числі про внесення змін до Конституції України.

В. Л. Федоренко називає референдум однією з найважливіших форм безпосередньої реалізації народного суверенітету в Україні, оскільки саме на референдумах народ України й територіальні громади можуть безпосередньо приймати рішення відповідної юридичної сили [141, с. 50].

Варто зазначити, що з прийняттям у 2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум» і втратою чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. [142] питання щодо проведення місцевих референдумів процедурно залишилося нерегульованим. На цій підставі Центральна виборча комісія України неодноразово відмовляла надати дозвіл на проведення місцевих референдумів.

Наприклад, у 2014 р. Центральна виборча комісія не дозволила провести місцевий референдум у м. Києві, обґрунтувавши свою відмову тим, що в Законі України «Про всеукраїнський референдум» не прописано процедуру проведення місцевих референдумів, водночас згідно з прикінцевими положеннями після набуття чинності нового закону втратив чинність Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. [143].

Однак варто зазначити, що питання про внесення змін до Конституції України, прийняття нової Конституції України або законів України може розглядатися винятково на всеукраїнських референдумах.

Усеукраїнський референдум (лат. referendum – те, що має бути повідомлене) – це вища форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті або затвердженні громадянами України найбільш важливих для народу й держави рішень обов'язкового характеру шляхом прямого таємного голосування. У всеукраїнському референдумі беруть участь усі громадяни України, що мають право голосу [114, с. 121].

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» на всеукраїнський референдум можуть виноситися декілька питань з однієї проблеми. За предметом усеукраїнський референдум може бути:

- 1) про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум);

- 2) про зміну території України (ратифікаційний референдум);
- 3) щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України (законодавчий референдум);
- 4) з будь-якого питання, за винятком тих, щодо яких референдум не допускається згідно з Конституцією України (загальний референдум) [51].

Таким чином, перші три види референдуму можна віднести до форм реалізації народної законодавчої ініціативи, оскільки на них фактично приймається закон або вносяться зміни до Конституції України, у тому числі про зміну територіального устрою. При цьому такий референдум для віднесення його до однієї з форм реалізації права народної законодавчої ініціативи має бути ініційований народом у порядку, визначеному ст. 72 Конституції України.

Усеукраїнський референдум за народною ініціативою – це форма прийняття громадянами України рішень із питань загальнодержавного значення з урахуванням обмежень, встановлених Конституцією України та цим законом. Про його проведення оголошує Президент України із зазначенням дати та сформульованих питань, що виносяться на всеукраїнський референдум [51].

Право Президента України призначати всеукраїнський референдум за народною ініціативою, на думку С. Г. Серьогіної, можна розглядати також як одне з його повноважень у сфері законодавчої діяльності та як повноваження у сфері забезпечення основних прав і свобод громадян, оскільки в цьому випадку ініціювання й участь у референдумі є проявом конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, закріпленого в ст. 38 Основного Закону України [145, с. 93].

Погоджуючись із думкою науковця, зазначимо, що законодавством України визначено низку особливостей процедури прийняття законів, у тому числі про внесення змін до Конституції України та зміну конституційного ладу на всеукраїнському референдумі, ініційованому народом України.

Перше, на що треба звернути увагу, – це те, що, як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп, положення ч. 2 ст. 94 Конституції України необхідно розуміти так, що процедура підписання й оприлюднення законів, встановлена нею, не застосовується до законів, прийнятих референдумом. Положення ч. ч. 2, 3 ст. 5, ст. 69 Конституції України треба розуміти так, що рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь-якого затвердження, у тому числі Верховною Радою України [69].

Це фактично означає, що закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, не потребує додаткового затвердження Верховною Радою України, на нього не може бути накладено вето Президентом України, а також не потрібне підписання Президентом України та Головою Верховної Ради України.

До інших особливостей реалізації права народної законодавчої ініціативи в організаційно-правовій формі референдуму належать такі:

1) усеукраїнський референдум не може призначатися (проголошуватися) чи проводитися в умовах воєнного чи надзвичайного стану на всій території України (ст. 21);

2) оприлюднення результатів усеукраїнського референдуму здійснюється Центральною виборчою комісією не пізніше ніж на третій день із дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів усеукраїнського референдуму шляхом опублікування в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» та оприлюднюються в інших засобах масової інформації (ст. 94);

3) якщо за результатами всеукраїнського референдуму прийнято нову редакцію Конституції України, то вона набирає чинності з дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів усеукраїнського референдуму (ст. 95);

4) закон України чи окремі положення закону, рішення щодо їх скасування (втрати чинності чи визнання нечинним), схвалені на всеукраїнському референдумі, набувають чинності (втрачають дію) з дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів усеукраїнського референдуму, крім випадків, коли дата набрання чинності таким законом прямо передбачена положенням цього закону (ст. 95).

Отже, конституційний, ратифікаційний і законодавчий референдуми, оголошені за народною ініціативою, можна віднести до однієї з форм реалізації права народної законодавчої ініціативи, оскільки ці референдуми характеризуються всіма ознаками інституту народної законодавчої ініціативи: суб'єктом виступає народ України (у кількості не менше 3 млн громадян України, які мають право голосу), в основі стоїть питання про прийняття нового закону (включаючи нову Конституцію України), внесення змін або доповнень до чинного закону (у тому числі до Конституції України) або його скасування, його результати є обов'язковими до виконання. Ця організаційно-правова форма реалізації народної законодавчої ініціативи є більш наближеною до класичних форм реалізації права народної законодавчої ініціативи, а також дозволяє безпосередньо виявити народну волю щодо певного закону.

Проте необхідно вказати й на окремі її недоліки. Зокрема, основним із них є те, що процедура народного ініціювання та проведення всеукраїнського референдуму є досить громіздкою, технічно ускладненою, матеріально затратною, унаслідок чого реалізація її на практиці можлива лише за виконання одночасно низки умов. Крім того, варто відзначити, що на всеукраїнський референдум має сенс виносити лише ті закони, які мають надзвичайно важливе суспільне значення, є вирішальними для держави. Усе вищезазначене ще раз підтверджує необхідність запровадження в Україні класичної форми права народної законодавчої ініціативи, процедура реалізації якої є набагато простішою.

Наступною формою реалізації досліджуваного права, що наразі

передбачено законодавством України, є подання електронних петицій, якщо в них містяться відповідні законодавчі пропозиції.

Електронна петиція як один з інструментів електронної демократії – це інструмент донесення суспільно значущих питань до керівників країни, політиків і посадових осіб державного та місцевого рівнів, парламентарів. Петиція започатковує діалог для вирішення поставлених і підтриманих суспільством питань [146].

Як зазначає із цього приводу В. Ф. Нестерович, подання електронних петицій передбачено в понад 75 країнах світу, які мають різні форми, суб'єктів створення та порядок подання е-петицій. При цьому науковець наголошує, що всі країни мають одну спільну рису – усвідомлення неймовірної сили та ролі Інтернету в поглибленні взаємодії між органами публічної влади та громадськістю. На підставі цього вчений робить висновок, що за електронними інструментами – майбутнє не лише демократії, а й загалом розвитку людства. Тому запровадження системи електронних петицій в Україні є важливим, своєчасним і прогресивним кроком [147, с. 22].

Подібна думка була висловлена О. О. Воробйовою, яка зауважила, що потенціал громадянських ініціатив, у тому числі законодавчих ініціатив, поступово зростає як за рахунок збільшення їх у кількісному аспекті, так і внаслідок використання Інтернет-інструментарію, який постійно розширюється та за допомогою якого висування й реалізація починань населення набуває нових форм [148, с. 11].

Інститут електронної петиції в Україні був фактично запроваджений із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 2 липня 2015 р. № 577-VIII [149].

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» електронна петиція визначена особливою формою колективного звернення

громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування [150].

Водночас треба зазначити, що не будь-яку електронну петицію можна вважати однією з форм реалізації права народної законодавчої ініціативи, а лише ту, яка одночасно відповідає двом умовам: 1) адресована Верховній Раді України, Президенту України або Кабінету Міністрів України, тобто суб'єктам, уповноваженим Конституцією України вносити на розгляд парламенту законопроекти; 2) містить звернення, що стосується законодавчої ініціативи, зокрема питання щодо розгляду внесеного законопроекту, прийняття іншого акта Верховної Ради України, скасування закону або внесення до нього змін тощо.

При цьому необхідно наголосити, що порядок подання електронної петиції та загальні вимоги до неї містяться в ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян». Зокрема, зазначається, що електронна петиція, адресована, відповідно, Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців із дня оприлюднення петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості й переліку осіб, які підписали електронну петицію. Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті, відповідно, Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів із дня надсилання її автором (ініціатором) [150].

Станом на грудень 2015 р. на офіційному веб-сайті Верховної Ради України опубліковано 211 петицій, серед яких лише одна набрала наближену

до необхідної (25 тис.) кількість голосів, а саме – 21 573 голоси. Вона стосується законопроекту «Про освіту», підготовленого Міністерством освіти і науки України, і містить звернення щодо його відхилення, оскільки прийняття цього законопроекту призведе до знищення системи дитячої мистецької освіти [151].

Більшою популярністю користуються електронні петиції, адресовані Президентові України. Так, за інформацією «РБК-Україна» на сайті Адміністрації Президента України станом на вересень 2015 р. було зареєстровано майже 4 тис. електронних петицій. Найбільшу кількість голосів на підтримку отримали петиція № 40 (законодавчо затвердити право громадян на захист) – 34 974 голоси, а також петиція № 55 (скасування розмитнення й акцизного податку на імпорту авто) – 32 345 голосів тощо [152].

У силу того, що відповідно до ст. 92 Конституції України всі питання, що мають загальнодержавне або важливе суспільне значення, визначаються або встановлюються законами України [1], більшість електронних петицій стосуються саме прийняття, відхилення законопроектів або скасування чинних законів чи внесення до них змін і доповнень, а отже, по своїй суті виступають формою реалізації права народної законодавчої ініціативи.

Проте варто зазначити, що електронні петиції відрізняються від класичних форм народної законодавчої ініціативи. По-перше, необхідна для розгляду петиції кількість підписів є незначною пропорційно до всього населення держави. Тому суб'єктом права на подання електронної петиції навряд чи можна вважати народ України. По-друге (і це найголовніше), петиція є лише формою звернення, яка хоча й підлягає обов'язковому розгляду, однак не є обов'язковою для задоволення.

Однією з форм реалізації права народної законодавчої ініціативи є подання громадянами або їх об'єднаннями законопроекту опосередковано через конституційних суб'єктів законодавчої ініціативи, передусім через народних депутатів.

На думку І. В. Лозинської, найважливішим процедурним стандартом законотворчості в правовій державі повинна стати вимога законодавчо встановлених правил участі інститутів громадянського суспільства в правотворчості в різних формах, зокрема шляхом внесення законодавчої ініціативи від групи виборців, від громадських організацій, опосередковано через офіційних суб'єктів законодавчої ініціативи; шляхом усенародного обговорення законопроектів; шляхом дачі експертних висновків щодо законопроектів [31, с. 14].

Право громадських об'єднань на звернення до органів державної влади, у тому числі з питань законодавчих ініціатив, регламентовано ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання». Зокрема, зазначається, що для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право звертатися в порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та стосуються сфери діяльності громадського об'єднання й важливих питань державного й суспільного життя. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має також право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій із громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій із питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [153].

На практиці функціонує такий механізм: якщо організація сама або в співпраці з іншими організаціями розробила законопроект, то через фахівців комітету або через секретаріат однієї з фракцій парламенту вона може

звернутися з проханням до певного народного депутата чи групи народних депутатів ознайомитися із цим законопроектом і дати згоду виступити суб'єктом законодавчої ініціативи та внести вказаний проект закону до Верховної Ради України [57, с. 75].

Однак ця опосередкована форма подання законопроектів або інших законодавчих пропозицій, що здійснюється через офіційних суб'єктів права законодавчої ініціативи, не гарантує того, що такі пропозиції досягнуть свого адресата й будуть розглянуті парламентом.

Проте в мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп зазначається, що народний депутат України одержує депутатський мандат від виборців, яким Основний Закон України гарантує вільне волевиявлення (ч. 2 ст. 71 Конституції України) і з якими народний депутат України як їх представник підтримує зв'язок. За допомогою механізму цього представництва громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38 Конституції України) і здійснюють народне волевиявлення (ст. 69 Конституції України) [154]. Відповідний обов'язок народного депутата підтримувати зв'язок зі своїми виборцями закріплено також у Законі України «Про статус народного депутата України» [93].

Практика звернення громадян до народних депутатів широко застосовується в нашій державі. О. М. Держалюк, провівши відповідне дослідження, зазначає, що звернення стосуються переважно дотримання законності, економічних, соціальних, майнових і гуманітарних питань, проблем екології та надзвичайних ситуацій [98, с. 38–39].

Водночас законодавчі ініціативи громадян є, як правило, несформованими, часто необґрунтованими в належній формі, тому не знаходять відповідної депутатської підтримки.

В окремих випадках має місце звернення до Президента України, зокрема, коли Верховна Рада України вже в цілому схвалила законопроект, який матиме, на думку громадськості, негативні соціально-економічні

наслідки. Звернення до Президента України в таких випадках з аргументованим викладенням потенційних ризиків і загроз, які можуть виникнути в разі підписання схваленого закону, часто призводить до застосування Президентом України права вето, а відтак надає додаткових можливостей громадськості для посилення своєї ролі в подальшій роботі над законопроектом [57, с. 18].

Громадяни України або їх об'єднання можуть також спробувати безпосередньо звернутися до Верховної Ради України з відповідними законодавчими пропозиціями.

Як зазначає при цьому З. О. Погорелова, проекти законів, подані до парламенту суб'єктами, що не мають права законодавчої ініціативи, не підлягають обов'язковому розгляду, проте можуть бути використані його комітетами та комісіями в роботі під час підготовки відповідних законопроектів або проектів відповідних рішень [34, с. 82].

Отже, останні дві форми реалізації права народної законодавчої ініціативи можуть розглядатися лише як факультативні способи подання законопроектів та інших законодавчих пропозицій, оскільки під час їх застосування відсутні жодні гарантії того, що законопроект буде розглянуто парламентом.

Таким чином, законодавством України передбачено декілька опосередкованих форм реалізації права народної законодавчої ініціативи; найбільш наближеною до класичної є конституційний, ратифікаційний і законодавчий референдум, оголошений за народною ініціативою. Однак треба зазначити, що вони дещо відрізняються від класичних форм реалізації цього права, передусім складністю процедури (референдум), відсутністю гарантій того, що поданий законопроект буде розглянуто законодавчим органом. Тому виникає необхідність у розробці відповідних доповнень до Конституції України та прийнятті закону, у якому чітко визначатимуться право народної законодавчої ініціативи та способи його реалізації.

2.3. Зарубіжний досвід регулювання права народної законодавчої ініціативи та способи його застосування в законодавстві України

В Україні давно виникла необхідність закріплення в Конституції України права народної законодавчої ініціативи. Проте для цього необхідним є вивчення відповідного досвіду деяких зарубіжних держав, де такий інститут вже успішно функціонує. Такий досвід може виявитися корисним у зв'язку з тим, що його дослідження дозволить уникнути низки практичних помилок у цій сфері та застосувати лише ті надбання світової конституційної практики, які довели свою ефективність.

При цьому необхідно зауважити, що у світі існують країни, у законодавстві яких інститут народної законодавчої ініціативи не знайшов свого закріплення.

Зокрема, народна правотворча ініціатива взагалі не визнається як конституційно-правовий інститут – не застосовується в частині прийняття законів у тих країнах англосаксонського права, де завжди панувала ідея верховенства парламенту, наприклад у Великій Британії. У доктрині англійського конституційного права вважається, що таким чином інститут народної правотворчої ініціативи обмежує формально абсолютну законодавчу компетенцію парламенту. Народна правотворча ініціатива також не використовується в багатьох країнах мусульманського права, де домінує концепція ашшура [16, с. 174].

Право народної законодавчої ініціативи також не знайшло свого поширення в конституційному законодавстві більшості пострадянських держав. Тільки в деяких із них конституції закріплюють відповідне право за народом певної держави.

У зв'язку з вищезазначеним вважаємо за необхідне спочатку дослідити досвід європейських країн у сфері регулювання інституту народної законодавчої ініціативи.

Зокрема, в Італії, Мальті, Польщі, Словенії, Угорщині за народною ініціативою можуть проводитися законодавчі референдуми. У деяких країнах парламент може вирішувати питання про доцільність проведення референдуму за народною ініціативою (Польща та Угорщина) чи схвалити законопроект до винесення його на загальнодержавний референдум (Італія, Мальта). В Ісландії, наприклад, у результаті ненасильницької «посудної революції» 2008–2009 рр. в спільно написаній народом новій Конституції Ісландії з'явилась норма про те, що 10% виборців можуть ініціювати проведення всенародного референдуму щодо скасування закону, прийнятого парламентом, а 2% електорату можуть внести в парламент проект закону [155].

Водночас у конституціях цих держав закріплюється право визначеної кількості виборців звертатися до парламенту із законодавчою ініціативою, у тому числі щодо внесення змін до конституції. При цьому визначається різна кількість виборців щодо ініціювання проектів звичайних законів і проектів законів про внесення змін до конституції: від 5 тис. у Словенії до 500 тис. в Іспанії. У Латвії, наприклад, розгляд проекту звичайного закону в парламенті може бути ініційовано десятою частиною виборчого корпусу. У Македонії проект звичайного закону можуть зініціювати 10 тис. виборців, а проект закону про внесення змін до конституції – 150 тис.; у Литві – 50 тис. і 300 тис. виборців, відповідно. У Швейцарії за народною ініціативою можуть не лише вноситися окремі зміни до конституції, а й здійснюватися її ревізія [11, с. 34].

В інших державах, таких як Франція, Німеччина та деяких інших, хоча право народної законодавчої ініціативи прямо не закріплено в конституціях, проте передбачається проведення народного референдуму із широкого кола питань.

Розглянемо механізм реалізації права народної законодавчої ініціативи в окремих європейських державах докладніше.

Так, наприклад, право законодавчої ініціативи у Франції належить двом основним суб'єктам – прем'єр-міністру й парламенту. Президент Французької Республіки таким правом не наділений. Характерно при цьому, що ст. 34 Конституції Французької республіки прямо обмежила компетенцію парламенту як суб'єкта законодавчої ініціативи, встановивши вичерпний перелік питань, за якими парламент вправі самостійно приймати рішення [40, с. 96]. Отже, у Французькій Республіці прямо не закріплено право законодавчої ініціативи за певною кількістю виборців.

При цьому відповідно до ст. 3 Конституції Франції зазначається, що національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і шляхом референдуму. Стаття 11 передбачає, що Президент Французької Республіки за пропозицією уряду під час сесій парламенту або за спільною пропозицією обох палат парламенту, які публікуються в «Журналь офісьель», може виносити на референдум будь-який законопроект про організацію органів публічної влади, про реформи, що стосуються економічної або соціальної політики держави та публічних служб, сприяють їй, або спрямований на дозвіл ратифікації будь-якого договору, який, не вступаючи в протиріччя з Конституцією Франції, позначається на діяльності її інститутів. Якщо законопроект схвалений на референдумі, Президент Республіки здійснює промульгацію закону протягом 15 днів після оголошення результатів голосування [156].

Із цих положень Конституції Французької Республіки постає, що предметом народного референдуму може стати будь-який законопроект, ініційований урядом або парламентом. Якщо ж законопроект буде схвалено на референдумі, Президент Французької Республіки зобов'язаний його підписати.

Водночас треба вказати на таку характерну особливість народної законодавчої ініціативи у Французькій Республіці, як наділення виборців відповідного адміністративно-територіального утворення правом подавати петиції про включення будь-якого питання на розгляд місцевих зборів, які є

обов'язковими для прийняття, а також право ініціювати проведення місцевих референдумів, у тому числі з питань, що стосуються прийняття законодавчих актів місцевого значення. Відповідне право закріплене в ст. 72-1 Конституції Французької Республіки [156].

Подібний механізм реалізації права виборців на подання законодавчих ініціатив є більш ефективним, оскільки його легше реалізувати на практиці.

У Федеративній Республіці Німеччина передбачено дещо інший порядок реалізації законодавчих ініціатив громадянами.

Так, відповідно до ст. 76 Конституції Німеччини законопроекти вносяться до Бундестагу урядом, членами Бундестагу або Бундесратом [157]. Це означає, що фактично народу Німеччини прямо не належить право законодавчої ініціативи. Однак Конституцією Федеративної Республіки Німеччина передбачається інший механізм реалізації народних ініціатив.

Зокрема, у ст. 29 Конституції Федеративної Республіки Німеччина зазначається, що заходи щодо зміни територіального поділу Федеративної Республіки Німеччина оголошуються федеральним законом, що вимагає затвердження шляхом референдуму. Такий референдум проводиться в землях, з територій або частин території яких повинна бути утворена нова земля або земля з новими межами (зацікавлені землі). Результат референдуму про утворення нової землі або землі з новими кордонами вважається позитивним, якщо як на її майбутній території, так і в цілому на всіх територіях, що є частинами територій зацікавленої землі, приналежність яких повинна, відповідно, змінитися, більшість проголосує за ці зміни. Більшістю на референдумі й під час всенародного опитування визнається кількість поданих голосів, яка складає не менше чверті голосів виборців, які мають право брати участь у виборах у Бундестаг. Усі інше, що стосується референдуму, усенародного опитування та народної ініціативи, регулюється федеральним законом [157].

Таким чином, у Федеративній Республіці Німеччина визначено такі форми безпосередньої участі народу в законотворчій діяльності: проведення

всенародного та місцевого референдумів, причому з окремих питань затвердження законопроекту на референдумі є обов'язковим; народне опитування. При цьому надається право в законах земель визначати можливість виборців подавати законодавчі ініціативи місцевого значення.

Зокрема, у науковій літературі зазначається, що з початку 1990-х рр. громадянські або народні законодавчі ініціативи як інститут закріпилися повсюдно на комунальному та земельній рівнях. Громадяни Німеччини все активніше користуються цим інструментом, що дає можливість безпосередньо вирішувати політичні питання. У 1993–1994 рр. п'ять східних земель включили громадські законодавчі ініціативи та плебісцити у свої нові комунальні статuti; у цілому ж «пряма демократія» була повсюдно введена до 1997 р. Окремі федеральні землі знижують бар'єр для прийняття до розгляду народної законодавчої ініціативи з 20 до 10% виборців. Наводяться такі обсяги застосування інституту народної законодавчої ініціативи на окремих землях за минулі роки: у числі лідерів – Баварія: з використання народних законодавчих ініціатив ы плебісцитів перевершує всі інші федеральні землі, що проводили реформи з 1990 р. (через 22 місяці після набрання чинності відповідного закону було зафіксовано більше 330 законодавчих ініціатив і проведено майже 220 плебісцитів) [158].

Отже, у розглянутих європейських державах право народної законодавчої ініціативи прямо не закріплено в конституціях. Однак у цих країнах існує досить ефективний механізм реалізації законодавчих ініціатив безпосередньо народом. Такими, зокрема, є обов'язкове народне опитування з питань, визначених конституцією, та народний загальнодержавний або місцевий референдуми.

Водночас у конституціях низки європейських країн прямо закріплюється право народної законодавчої ініціативи. Однією з таких держав є Республіка Польща.

Відповідно до ст. 118 Конституції Польщі законодавча ініціатива належить депутатам Сенату, Президенту Республіки Польща та Раді

Міністрів Республіки Польща. Законодавча ініціатива належить також групі не менше ніж 100 тис. громадян, що мають право обирати до Сейму. Порядок процедури реалізації народної законодавчої ініціативи визначається законом. У конституції також визначається, що з питань, які мають особливе значення для держави, може бути проведений загально-польський референдум. Такий референдум має право призначати Сейм абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини, що передбачена законом, або Президент Республіки за згодою Сенату, що виражена більшістю голосів у присутності не менше половини сенаторів від загальної кількості, що передбачена законом. При цьому, якщо в загально-польському референдумі бере участь більше половини осіб, що мають право голосу, результат референдуму є обов'язковим [159].

Практика вирішення на референдумі питань загальнодержавного значення в Польщі є досить поширеним явищем. Так, наприклад, у 2015 р. Президент Польщі підписав указ про проведення референдуму в справі одномандатних виборчих округів, податків і фінансування політичних партій. Під час референдуму поляки відповідали на питання про те, чи підтримують вони впровадження одномандатних виборчих округів у виборах до Сейму та чи погоджуються на те, щоб політичні партії фінансувалися за дотеперішньою схемою [160].

Отже, у Республіці Польща право народної законодавчої ініціативи прямо закріплено в Конституції Республіки Польща; порядок її реалізації визначається в окремому законі, а практика застосування різних форм реалізації цього права, у тому числі референдуму, є широко застосовною практикою в цій державі.

Стаття 41 Конституції Австрійської Республіки визначає, що законопроекти вносяться до Національної ради Австрійської Республіки за пропозицією її членів, Федеральної ради або однієї треті членів Федеральної ради, а також за поданням Федерального уряду та не менше як 100 тис. громадян [161].

Федеральний конституційний закон Австрії про народну ініціативу 1973 р. визначив, що кожна пропозиція, яка надійшла від 100 тис. громадян, які мають право голосу або від 1/6 громадян, які мають право голосу та проживають щонайменше в трьох землях, повинна бути передана центральній виборчій комісії на розгляд Національної ради [162, с. 46].

У Конституції Італійської Республіки, відповідно до ст. 71, законодавча ініціатива належить Уряду Італійської Республіки, кожному члену палат, а також органам та інститутам, які нею наділені конституційним законом. Народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менш ніж 50 тис. виборців пропозицій, складених у формі постатейного проекту. Крім цього, ст. 75 передбачає можливість проведення референдум за народною ініціативою. Він призначається для повного або часткового скасування закону або акта, що має силу закону, коли цього бажають 500 тис. виборців або п'ять обласних рад. Референдум не допускається щодо законів про податки й бюджет, про амністію й помилування, про схвалення ратифікації міжнародних договорів. У референдумі мають право брати участь усі громадяни, що беруть участь в обранні Палати депутатів. Винесена на референдум пропозиція вважається прийнятою, якщо в голосуванні брали участь більшість осіб, які мають на це право, і якщо пропозиція зібрала більшість голосів, визнаних дійсними. Закон встановлює порядок проведення референдуму [163, с. 284–285].

Отже, в Італійській Республіці функціонує дві форми реалізації народних ініціатив: право подавати до парламенту виборцями постатейно розробленого законопроекту та право ініціювати проведення законодавчого референдуму. При цьому в другому випадку конституція вимагає зібрати в десять разів більше підписів виборців, ніж це необхідно для реалізації права народної законодавчої ініціативи.

У Швейцарії право вносити пропозиції до парламенту мають також певні групи виборців (так звана народна ініціатива). Виборцям надано право

пропонувати поправки до Конституції Швейцарії, проте не проекти звичайних федеральних законів.

Згідно зі ст. 139 Конституції Швейцарії народні ініціативи, які направлені на частковий перегляд Конституції Швейцарії, можуть бути оформлені у вигляді пропозиції про загальні засади конституційних змін або у формі пропозиції, яка являє собою розроблений законопроект про внесення змін до Конституції Швейцарії [164, с. 113].

Відповідно до Конституції Швейцарії народна ініціатива повинна бути підтримана не менше ніж 100 тис. громадян Швейцарії, що мають право голосу. Порядок здійснення народної ініціативи регулюється федеральним законом від 23 березня 1962 р. [24, с. 167].

Треба зазначити, що у Швейцарії також частою є практика проведення народних референдумів.

Так, наприклад, М. Бішоф, член уряду кантону Цюрих від партії «Альтернативний список», виступив одним зі співавторів законодавчої ініціативи «Покінчити з податковими привілеями для мільйонерів», яка була передана на розгляд загальнодержавного референдуму Швейцарії. У своєму інтерв'ю він зазначив, що, незважаючи на заперечення з боку громадян і кантонів, загалом є всі підстави бути задоволеними результатом референдуму, оскільки вдалося досягти вагомого результату. Найголовніше досягнення, на його думку, полягає в тому, що за допомогою цієї ініціативи вдалося вивести тему податкової справедливості на федеральний рівень і запустити в суспільстві широку дискусію на цю важливу тему [165].

Така позиція члена уряду свідчить про високий рівень розвитку демократії в цій державі, оскільки відправною точкою для прийняття державних рішень тут виступає суспільна думка.

Право народної законодавчої ініціативи закріплено в конституціях Литовської Республіки та Латвійської Республіки – держав колишнього Радянського Союзу, а нині членів Європейського Союзу.

Зокрема, відповідно до ст. 65 Конституції Латвійської Республіки законопроекти можуть вносити в Сейм Президент Латвійської Республіки, Кабінет міністрів Латвійської Республіки, комісії Сейму, група депутатів у кількості не менше п'яти осіб, а також у випадках і в порядку, передбачених Конституцією Латвійської Республіки, одна десята частина виборців. Передбачається також, що Президент Латвійської Республіки має право призупинити проголошення закону на два місяці. Він зобов'язаний призупинити проголошення закону, якщо того вимагає не менше однієї третьої членів Сейму. Цим правом Президент Латвійської Республіки або одна третя членів Сейму можуть скористатися протягом десяти днів, починаючи з дня прийняття закону в Сеймі. Призупинений таким чином закон передається на народне голосування, якщо того зажадає не менше однієї десятої частини виборців. На народне голосування не можуть бути передані бюджет і закони про позики, податки, митні збори, залізничні тарифи, військові повинності, оголошення й початок війни, укладення миру, введення та скасування надзвичайного стану, мобілізацію та демобілізацію та договори з іноземними державами [166].

Подібний порядок визначено в Конституції Литовської Республіки. Відповідно до ст. 68 право законодавчої ініціативи в Сеймі належить членам Сейму, Президенту Литовської Республіки та Уряду Литовської Республіки. Право законодавчої ініціативи мають також громадяни Литовської Республіки. 50 тис. громадян, що володіють виборчим правом, можуть внести до Сейму проект закону, який підлягає розгляду Сеймом в обов'язковому порядку. Положення законів Литовської Республіки можуть прийматися також шляхом референдуму. Прийнятий на референдумі закон чи інший акт не пізніше ніж протягом 5 днів повинен бути підписаний та офіційно оприлюднений Президентом Литовської Республіки. Якщо в зазначений строк такий закон Президент Литовської Республіки не підписує й не оприлюднює, закон набирає чинності після його підписання та офіційного оприлюднення Головою Сейму [167].

Отже, законодавство країн-членів Європейського Союзу містить різні варіанти реалізації права народу на здійснення законодавчої ініціативи. Умовно їх можна згрупувати таким чином: в одних країнах допускається ухвалення або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства; в інших – народна законодавча ініціатива реалізується через представницький орган державної влади – парламент. Є також країни (наприклад, Італія, Латвійська Республіка), у яких одночасно передбачено інститут народної законодавчої ініціативи й законодавчий референдум за народною ініціативою.

Варто вказати на такі особливості інституту народної законодавчої ініціативи в деяких державах Європейського Союзу: 1) надання права в порядку реалізації народної законодавчої ініціативи виносити на розгляд парламенту лише проекти законів про внесення змін до конституції (наприклад, у Швейцарії); 2) допущення подання громадянами окремих країн лише постатейно розроблених законопроектів, тобто має місце оформлена народна законодавча ініціатива (наприклад, в Італії).

Далі розглянемо інститут права народної законодавчої ініціативи в США та деяких інших державах американського континенту.

Так, у доктрині американського конституційного права народна правотворча ініціатива позначається терміном «initiative» та кореспондується з однією з форм прямої демократії, за якої громадяни мають право запропонувати проект правового акта, який приймається виборцями на всезагальному голосуванні [168, с. 205].

У США як федеративній державі право народної законодавчої ініціативи реалізується в порядку, визначеному в конституціях і законах штатів. У федеральній конституції про право народної законодавчої ініціативи не йдеться; у ній окреслено лише загальні принципи здійснення безпосереднього народовладдя.

Зокрема, у США в більшості штатів у межах предметів відання суб'єктів федерації виборці мають право запропонувати в порядку народної

правотворчої ініціативи проект нормативно-правового акта з будь-якого питання, що відноситься до компетенції штату [169, с. 117].

Наприклад, у Конституції штату Каліфорнія зазначається, що народ має право давати накази своїм представникам, звертатися з петиціями до уряду для задоволення скарг, вільно збиратися для нарад із метою загального блага. Також проголошується приналежність усієї політичної влади народу. Законодавча ініціатива, за Конституцією штату Каліфорнія, являє собою право виборців пропонувати закони й поправки до Конституції штату Каліфорнія, а також приймати або відхиляти їх [170].

Однак варто зазначити, що в Конституції США та конституціях деяких штатів міститься низка обмежень щодо подання певних законопроектів у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи.

Так, відповідно до ст. 5 Конституції США поправки до Конституції США може пропонувати лише конгрес двома третинами членів обох палат або за клопотанням законодавчих зборів двох третин штатів. Зазначено також, що всі законопроекти про доходи скарбниці можуть подаватися Палатою представників, проте Сенат може приймати їх і вносити до них поправки [171].

Конституція штату Масачусетс містить довгий перелік обмежень питань, які не можуть бути предметом народної правотворчої ініціативи. Серед них передусім питання, що стосуються фінансів і судової системи [172, с. 50].

У США поширеною є практика реалізації права народної законодавчої ініціативи через новітні інформаційні технології. У науковій літературі зазначено, що інформаційні комунікації стали значним джерелом законодавчих пропозицій. Прикладами такої комунікації може бути послання або лист від групи виборців у вигляді передачі проекту запропонованого закону спікеру Палати представників чи Сенату [173, с. 4].

Таким чином, особливостями регулювання права народної законодавчої ініціативи в США є такі: 1) право народної законодавчої

ініціативи та порядок його реалізації визначаються на рівні конституцій штатів, проте не закріплені на федеральному рівні; 2) встановлюється низка обмежень щодо подання законопроектів у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, які переважно стосуються питань податків, бюджету, судової системи та ін.

Право законодавчої народної ініціативи закріплено також у Конституції Бразилії 1988 р. Народ може ініціювати прийняття закону в парламенті, якщо на його підтримку буде зібрано не менше 1% підписів виборців, які проживають щонайменше в п'яти штатах, при цьому в кожному з них – не менше 0,3% виборців [174, с. 11].

У Конституції Аргентинської Республіки, зокрема в ст. 39, також зазначається, що громадяни мають право висунути ініціативу щодо внесення законопроектів до Палати депутатів. Конгрес повинен забезпечити розгляд таких проектів протягом двох місяців. Конгрес більшістю голосів від загального числа членів кожної палати приймає закон, що регламентує право народної ініціативи. Цей закон не може вимагати збору на підтримку її висунення більше 3% підписів від числа осіб, включених у національний список виборців, причому в межах цієї кількості підписів має бути передбачено їх відповідний територіальний розподіл. [175].

Отже, у конституціях Аргентинської та Бразильської республік не міститься кількісного вираження необхідних для реалізації права народної законодавчої ініціативи голосів; вона виражена в процентному відношенні до кількості зареєстрованих виборців. З позитивного аспекту необхідно відмітити покладення на конгрес Аргентинської Республіки обов'язку розглянути законопроект, поданий у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, у двомісячний строк. Це гарантує, що законопроект буде не просто розглянутий законодавчим органом, а й що він зробить це своєчасно, без затягування строків.

Статтею 40 Конституції Аргентинської Республіки також закріплено порядок прийняття законів на народному референдумі. Зокрема,

зазначається, що Конгрес з ініціативи Палати депутатів може винести законопроект на народний референдум. На закон про його проведення не може бути накладене вето. Затвердження проекту народом перетворює його в закон, промульгація якого слідує автоматично. Конгрес або президент у межах своєї компетенції можуть призначити консультативний референдум. У цьому випадку участь у голосуванні не є обов'язковою. Конгрес більшістю від загальної кількості членів кожної палати встановлює процедуру та підстави проведення референдуму [175].

Свої особливості має інститут народної законодавчої ініціативи в деяких пострадянських країнах, зокрема в Республіці Білорусь, Грузії, Республіці Киргизстан та ін., а також деяких територіальних одиницях (наприклад, Республіці Тива).

Так, відповідно до Конституції Республіки Білорусь право законодавчої ініціативи мають Президент Республіки Білорусь, депутати Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь, Рада Республіки Національних зборів Республіки Білорусь, Рада Міністрів Республіки Білорусь, а також громадяни, які володіють виборчим правом, у кількості не менше 50 тис. осіб. Правом законодавчої ініціативи з питання про зміну й доповнення Конституції Республіки Білорусь мають Президент Республіки Білорусь або не менше 150 тис. громадян Республіки Білорусь, що володіють виборчим правом [77].

Крім того, відповідно до Закону Республіки Білорусь «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь» передбачається також так звана нормотворча ініціатива – офіційне направлення суб'єктом нормотворчої діяльності в нормотворчий орган (посадовій особі) проекту нормативного правового акта чи вмотивованої пропозиції про необхідність прийняття (видання), зміни, доповнення, тлумачення, призупинення дії, визнання їх такими, що втратили чинність, скасування нормативного правового акта або його частини. Згідно зі ст. 44 цього закону громадяни не мають права нормотворчої ініціативи, однак вони можуть направляти свої

пропозиції щодо прийняття (видання) нормативного правового акта або вносити його проект державним органам (посадовим особам), які мають відповідні повноваження, у порядку, встановленому законодавством Республіки Білорусь [176].

Зміст права народної законодавчої ініціативи громадян Республіки Білорусь визначається Законом «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи громадянами Республіки Білорусь». Відповідно до ст. 2 цього закону право законодавчої ініціативи громадян означає гарантоване Конституцією Республіки Білорусь право вносити в Палату представників Національних зборів Республіки Білорусь проекти законів, що підлягають обов'язковому розгляду Палатою представників у порядку, встановленому законодавством Республіки Білорусь [177]. Право народної законодавчої ініціативи може реалізовуватися лише у вигляді належним чином оформленого законопроекту.

У Грузії право законодавчої ініціативи мають Уряд Грузії, члени Парламенту Грузії, парламентська фракція, комітет Парламенту Грузії, вищі представницькі органи Абхазької Автономної Республіки й Аджарської Автономної Республіки, не менш ніж 30 тис. виборців. При цьому ініціювати прийняття закону про внесення змін до Конституції Грузії мають право не менше як 200 тис. виборців [178]. Громадяни Грузії також можуть приймати закони через референдум.

У Киргизстані, відповідно до ст. 79 Конституції Киргизстану, право законодавчої ініціативи належить 10 тисячам виборців (народна ініціатива), депутату Ж. Кенеша (парламенту), уряду. При цьому передбачається, що закони та інші важливі питання державного значення можуть виноситися на референдум (усенародне голосування). Порядок проведення референдуму та перелік питань, що виносяться на референдум, встановлюються конституційним законом. Статтею 114 визначається порядок прийняття законів про внесення змін до конституції. Такий закон може бути прийнято референдумом, який призначається Ж. Кенеша (парламентом). Зміни до

положень розділів 3, 4, 5, 6, 7 та 8 Конституції Киргизької Республіки (загальні положення, права й свободи людини та громадянина) можуть прийматися Ж. Кенеша (парламентом) за пропозицією більшості від загальної кількості депутатів Ж. Кенеша (парламенту) або за ініціативою не менше 300 тис. виборців [179].

Своєрідний механізм реалізації права народної законодавчої ініціативи передбачений у Республіці Тива. Тут розроблено спеціальний закон, який визначає порядок здійснення цього права – «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи» від 12 липня 2004 р.

Згідно зі ст. 5 цього закону група виборців чисельністю не менше тисячі осіб може внести законодавчу ініціативу безпосередньо або через інформаційно-телекомунікаційну мережу Інтернет до Верховного Хуралу (парламент) Республіки Тива у вигляді підписного листа встановленої форми згідно з додатком до цього закону. Порядок внесення законодавчої ініціативи через інформаційно-телекомунікаційну мережу Інтернет визначається нормативним правовим актом Верховного Хуралу (парламенту) Республіки Тива. Для організації збору підписів на підтримку законодавчої ініціативи утворюється ініціативна група в кількості не менше 10 громадян, що володіють виборчим правом. Ініціативна група призначає зі свого складу уповноваженого представника [180].

Такий спосіб реалізації права народної законодавчої ініціативи має багато переваг, оскільки не вимагає, щоб законопроект був оформлений професійно, крім того, передбачає можливість для висунення пропозицій застосування інформаційно-комунікаційної мережі Інтернет.

Отже, у конституціях деяких пострадянських держав також закріплено право народної законодавчої ініціативи. При цьому, як правило, встановлюється різна кількість голосів виборців, необхідних для ініціювання звичайного законопроекту та закону про внесення змін до конституції.

Зокрема, окремі науковці вважають, що цей інститут є малоефективним. Так, білоруський учений О. О. Антонова зазначає, що за

статистичними даними в Білорусії жоден прийнятий закон не був ініційований громадянами. На думку науковця, це пояснюється складністю процедури внесення законопроекту громадянами, низькою активністю громадянських інститутів у політичних процесах. У зв'язку із цим робиться висновок, що народна законодавча ініціатива є рідко вживаним і малоефективним інститутом [181].

Подібна думка була висловлена В. Є. Чиркиним, який вказав на те, що народна законодавча ініціатива застосовується рідко та є малоефективною. Як приклад він наводить досвід Італії, де із часу прийняття Конституції 1947 р. в такому порядку було прийнято лише один закон (у цілому в Італії приймається в середньому 300 законів щорічно) [182, с. 233].

Проте інші науковці стверджують протилежне. Наприклад, О. В. Богачова наводить приклад Швейцарії, де інститут народної ініціативи використовується досить часто, однак поправки до Конституції Швейцарії, запропоновані виборцями, дуже рідко знаходять підтримку [24, с. 167].

На нашу думку, усе залежить не тільки від механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи, що визначається в конституціях і законах відповідних держав, а й від активності населення, його правової культури та рівня правової освіти, а також від розвиненості інститутів громадянського суспільства. Тому, зважаючи на те, що народна законодавча ініціатива є однією з форм безпосередньої демократії, її закріплення в Конституції України матиме позитивний ефект, а питання його практичного застосування залежатиме від різних політичних і правових факторів.

Найменший відсоток голосів, необхідний для реалізації права народної законодавчої ініціативи, щодо кількості населення передбачено Конституцією Італійської Республіки (0,08%), а найбільший – Конституцією Республіки Білорусь (1,5%). Інші держави займають проміжну позицію: Республіка Польща – 0,3%, Швейцарія – 1%, Австрійська Республіка – 1,2%¹.

¹ Розрахунок зроблено на підставі інформації про чисельність населення в державах світу за даними ООН станом на 1 січня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D1%81%D1%82%D1

Отже, певну закономірність виявити складно, тому можемо припустити, що кожна держава виходила з власної внутрішньої політики. Більш оптимальним, на нашу думку, є встановлення кількості необхідних голосів для висування законопроекту за народною ініціативою в розмірі 1% від чисельності всього населення. Тобто в Україні це приблизно 450 тис. голосів громадян, які мають право голосу, що зібрані не менше, ніж із 2/3 території держави, а отже, приблизно 28 тис. голосів із кожної області.

Таким чином, на основі проведеного аналізу досвіду конституційно-правового регулювання права народної законодавчої ініціативи в іноземних державах можемо запропонувати такі способи його застосування в законодавстві України:

1) 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 території держави;

2) встановити обмеження щодо права громадян подавати законопроекти з питань податків, бюджету та амністії;

3) покласти на Верховну Раду України обов'язок прийняти та розглянути законопроект, поданий у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, протягом двох місяців із дня його внесення;

4) дозволити в порядку народної законодавчої ініціативи вносити законопроекти через інформаційно-комунікаційну мережу Інтернет у затвердженій формі;

5) розвивати форми народної законодавчої ініціативи на місцевому рівні – визначити порядок проведення місцевих референдумів, у тому числі за ініціативою територіальної громади, інші форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Висновки до розділу 2

1. Народ як суб'єкт права законодавчої ініціативи – це громадяни України всіх національностей, які мають право голосу відповідно до Конституції України та законів України, виявили бажання й активність об'єднатися з метою зібрання необхідної кількості підписів, що підтверджує їх волю виступити з ініціативою щодо розгляду та прийняття відповідного закону в парламенті.

2. Ідентифікаційними ознаками народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи є такі: 1) виступає єдиним і незмінюваним носієм права народної законодавчої ініціативи; 2) суб'єктом реалізації відповідного права може бути кожен громадянин України, що має право голосу; 3) для початку процедури реалізації права народної законодавчої ініціативи в кожному конкретному випадку необхідним є зібрання встановленої кількості підписів громадян, чим підтверджується реальність волі народу зобов'язати парламент розглянути відповідний законопроект.

3. Організаційно-правова форма реалізації права народної законодавчої ініціативи – це група однорідних і послідовних дій громадян України, які мають право голосу та які здійснюються в порядку та в спосіб, що визначені Конституцією України та законами України, з метою реалізації права на подання проектів законів, постанов, інших актів парламенту, а також пропозицій і поправок до них.

4. Класичні організаційно-правові форми реалізації права народної законодавчої ініціативи можна класифікувати таким чином: 1) за критерієм сформованості законопроекту, розгляд якого ініціюється: подання належним чином оформленого законопроекту або окреслення лише його загальної концепції з необхідністю подальшого напрацювання або доопрацювання тексту парламентом в особі його комітетів; 2) залежно від суб'єкта, перед яким ініціюється розгляд законопроекту: ініціювання розгляду законопроекту перед парламентом або ініціювання проведення

всеукраїнського референдуму щодо прийняття відповідного закону; 3) за критерієм безпосередньої участі громадян у розробці законопроекту, що подається: безпосередня участь громадян у розробці законопроекту (через громадські слухання, формування ініціативної групи, якій доручено розробити текст законопроекту тощо) або доручення розробки законопроекту парламенту; 4) залежно від предмета народної законодавчої ініціативи: прийняття нової Конституції України, законопроекти про внесення змін до Конституції України, законопроекти про ратифікацію міжнародних договорів, інші законопроекти.

5. До критеріїв відмежування інституту народної законодавчої ініціативи від інших суміжних форм безпосередньої демократії, зокрема, треба віднести такі: 1) народна законодавча ініціатива – це колективне та досить масове звернення громадян України; 2) право народної законодавчої ініціативи реалізується винятково у формі подання законопроекту; 3) для його реалізації необхідне обов'язкове звернення винятково до парламенту (крім випадків, коли одночасно ініціюється проведення всеукраїнського референдуму, тоді звернення відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про всеукраїнський референдум»); 4) реалізація права народної законодавчої ініціативи має завершуватися розглядом парламентом ініціативи та прийняттям позитивного або негативного рішення шляхом голосування в сесійній залі, що дозволяє народу України знати, які політичні сили не підтримали їх ініціативу, для того, щоб застосувати в майбутньому найдієвіші легітимні санкції, зокрема непідтримку на наступних виборах.

6. На сьогодні в Україні можлива реалізація права народної законодавчої ініціативи в таких організаційно-правових формах: 1) ініціювання проведення референдуму, предметом якого є прийняття закону, у тому числі про прийняття нової Конституції України, внесення змін до Конституції України; закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, не потребує додаткового затвердження Верховною Радою України, підписання Президентом України та Головою Верховної Ради України, на

нього не може бути накладено вето Президентом України; 2) направлення електронних петицій, які містять пропозиції щодо прийняття нового закону, внесення змін до чинного закону, зміни законопроекту, що знаходиться на розгляді в парламенті, накладення вето щодо законів, які надійшли на підпис до Президента України; 3) подання громадянами або їх об'єднаннями законопроекту опосередковано через суб'єктів законодавчої ініціативи, визначених у Конституції України.

7. Законодавством деяких країн-членів Європейського Союзу (зокрема, Німеччини та Франції) передбачено дві форми реалізації права народу на здійснення законодавчої ініціативи: 1) ухвалення або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства; 2) реалізація народної законодавчої ініціативи шляхом внесення законодавчих пропозицій безпосередньо до парламенту. Є також країни (зокрема, Польща та Литва), у яких одночасно передбачено інститут народної законодавчої ініціативи й законодавчий референдум за народною ініціативою.

8. Особливостями регулювання права народної законодавчої ініціативи в США є такі: 1) право народної законодавчої ініціативи та порядок його реалізації визначаються на рівні конституцій штатів; 2) існує низка обмежень щодо подання законопроектів у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, які переважно стосуються питань внесення змін до конституції, податкової політики тощо.

9. У постсоціалістичних державах, у яких закріплюється право народної законодавчої ініціативи (наприклад, Білорусь, Киргизстан, Грузія), особливостями її реалізації є такі: 1) встановлюється різна кількість голосів виборців, необхідних для ініціювання звичайного законопроекту й закону про внесення змін до конституції; 2) до законопроекту, внесеного за ініціативою громадян, висуваються такі ж вимоги, як і до законопроектів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, тобто право народної законодавчої ініціативи тут існує винятково в оформленому вигляді;

3) громадяни цих держав мають право виражати свою волю, у тому числі в законодавчій сфері, через участь у референдумі.

10. Способами застосування позитивного іноземного досвіду у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи в законодавстві України є такі: 1) 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; 2) встановити обмеження щодо права громадян подавати законопроекти з питань податків, бюджету та амністії; 3) покласти на Верховну Раду України обов'язок розглянути законопроект, поданий у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, протягом двох місяців із дня його внесення та надати Президентові України право застосовувати санкцію за порушення парламентом цього обов'язку у формі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України; 4) визначити на рівні закону порядок реалізації народної законодавчої ініціативи шляхом внесення законопроектів з використанням мережі Інтернет; 5) розвивати форми законодавчої ініціативи на місцевому рівні – визначити порядок проведення місцевих референдумів, у тому числі за ініціативою територіальної громади, а також інші форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ

3.1. Шляхи становлення законодавства України у сфері регулювання народної законодавчої ініціативи

Право народної законодавчої ініціативи та механізм його реалізації потребують належної правової регламентації. Сьогодні варто констатувати, що конституційне законодавство в цій сфері залишається несформованим. Унаслідок цього неможливо на практиці реалізувати закріплене в Конституції України право народу на вираження своєї волі в інших, окрім виборів і референдумів, формах безпосередньої демократії.

Однак, аналізуючи останні події в історії України, варто зазначити, що питання побудови демократичного громадянського суспільства є вкрай актуальним. Це питання тісно пов'язане з розширенням форм безпосередньої демократії, залученням громадян до законодавчої діяльності. У зв'язку із цим виникає нагальна потреба в удосконаленні законодавчого процесу, у тому числі шляхом запровадження інституту народної законодавчої ініціативи. Цей інститут, на думку В. М. Скрипнюк, дозволяє на практиці поєднати такі базові принципи функціонування демократичної державної влади, як народний суверенітет і суверенітет самої державної влади [18, с. 86]. Тому не викликає сумніву той факт, що з переходом нашої держави на принципово новий етап демократичного розвитку з'являється необхідність у створенні ефективної правової бази для реалізації народовладдя, у тому числі через надання народу України права законодавчої ініціативи.

Визначаючи шляхи вдосконалення законодавства України у сфері регулювання народної законодавчої ініціативи, необхідно передусім

з'ясувати конкретні недоліки та прогалини сучасного правового регулювання цього інституту.

Щодо цього погоджуємося з І. О. Средницькою про те, що чинне законодавство України не регулює значної кількості питань, які мають забезпечити ефективно та результативно врахування позиції громадськості, підготовку законопроектів і контроль за їх реалізацією [183, с. 61].

На існування недоліків національного законодавства у сфері регулювання політичних прав громадян вказав В. І. Іванчо в дослідженні «Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз». Науковець розглядає в порівняльному аспекті основні особисті, політичні, соціально-економічні й культурні права іноземців в Україні та країнах ЄС. На підставі цього ним встановлено, що законодавство України, яке регулює політичні права, не відповідає вимогам і стандартам ЄС та в аспекті заявленого Україною наміру вступу до ЄС потребує внесення істотних змін, у тому числі у сфері реалізації права народної законодавчої ініціативи [12, с. 17].

Безпосередній вплив на ефективність законодавчого регулювання інституту народної законодавчої ініціативи має наукова сформованість і практична обґрунтованість моделі відповідного інституту. Це означає, що в законодавстві не тільки має бути закріплено право народної законодавчої ініціативи, а й повинні опрацьовуватися різні механізми його реалізації, виявлені проблеми, що можуть з'явитися на шляху такої реалізації.

У зв'язку із цим погодимося з думкою Л. М. Шипілова з приводу того, що вдосконалення здійснення народовладдя в нашій країні є передусім питанням наближення емпіричної дійсності до ідеальної моделі. Проте, як зазначає сам науковець, ствердження ідеалу народовладдя, якщо і є досяжним, то в перспективі вельми віддаленій. Імовірність її настання пов'язана насамперед зі зміною людської природи: перетворення основної частини суспільства на високоосвічених, соціально-активних, високоморальних громадян держави [21, с. 183].

Подібної думки дотримується А. В. Грищенко, який стверджує, що реалізація правового закону потребує розвинутої правосвідомості населення та передусім розвинутої правової науки й правової культури парламентарів, державних службовців, працівників правоохоронних органів і суду. Саме розвинута правова свідомість є гарантією верховенства права. У свою чергу правовий закон здатний, а тому повинен, формувати правосвідомість і правову культуру своєю змістовною спрямованістю на забезпечення природних прав і свобод, честі та гідності людини й громадянина [25, с. 191].

Звичайно, ми погоджуємося з наведеною вище думкою. Однак треба зауважити, що формування розвинутої правосвідомості громадян, активізація їх участі в правотворчій діяльності потребують вжиття зустрічних кроків із боку влади, насамперед законодавчого закріплення інших форм безпосередньої демократії та механізму їх реалізації, у тому числі права народної законодавчої ініціативи.

Отже, узагальнюючи проблеми законодавчого регулювання інституту народної законодавчої ініціативи, вважаємо, що до них треба віднести передусім такі:

- 1) відсутність серед конституційних суб'єктів права законодавчої ініціативи народу України;
- 2) неврегульованість форм і механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи – відсутність спеціального закону, яким би визначалися вимоги до законопроектів, що можуть подаватися громадянами України, порядок подання таких законопроектів до Верховної Ради України тощо;
- 3) невизначеність на законодавчому рівні процедури підготовки й розгляду законопроектів, поданих у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи;
- 4) неврегульованість механізму реалізації місцевих ініціатив територіальною громадою.

Крім того, вважаємо за необхідне виділити проблему неправового характеру, яка, однак, тісно пов'язана з незадовільним станом національного законодавства в досліджуваній сфері й повинна бути розглянута в контексті нашого дослідження. Це проблема низької громадської активності та несформованості чіткої громадської позиції.

Для визначення шляхів вирішення цих проблем звернемося до аналізу пропозицій із цього приводу деяких авторитетних науковців.

Так, серед українських учених неодноразово висловлювалася думка про включення українського народу до суб'єктів права законодавчої ініціативи. Це питання, зокрема, розглядали Є. Ф. Глухачов [128, с. 7], Г. В. Задорожня [29, с. 28], І. О. Средницька [83, с. 61], О. В. Щербанюк [58, с. 99] та багато інших.

Ми погоджуємося з думкою цих учених, оскільки вважаємо, що закріплення права народної законодавчої ініціативи на рівні Конституції України гарантуватиме реалізацію цього права та спонукатиме державні органи розробити відповідний механізм у спеціальному законі.

Д. Л. Кутейніков із цього приводу зазначає, що принцип гарантованості права на подачу громадянських законодавчих ініціатив означає, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування зобов'язані створити необхідні умови для реалізації громадянами своїх прав, а також те, що в процесі своєї діяльності вони повинні сприяти громадянам і підтримувати їх у процесі реалізації їхніх законних прав [127, с. 44].

Для створення належних організаційних умов для реалізації права народної законодавчої ініціативи необхідним є прийняття спеціального закону «Про народну законодавчу ініціативу».

Ця думка, зокрема, висловлена Є. Ф. Глухачовим. Науковець зауважує, що для того щоб закріплене в Конституції України право народної законодавчої ініціативи не перетворилося на пусте гасло, треба в подальшому ухвалити Закон України «Про народну законодавчу ініціативу», у якому детально врегулювати всі стадії її реалізації [128, с. 7].

Розвиваючи цю пропозицію, науковці по-різному визначають коло питань, які мають бути регламентовані в такому законі.

Так, Т. О. Дідич вважає, що з метою ефективного функціонування правотворча діяльність повинна ґрунтуватися на міцній правовій основі, що регламентує правовий статус суб'єктів правотворчості, процедурно-процесуальні основи роботи правотворчих органів тощо [184, с. 149].

На доцільність прийняття окремого закону у сфері регулювання правотворчої діяльності вказується в аналітичному збірнику «Участь громадськості у законодавчому процесі». Зокрема, зазначається, що цей закон має визначати форми, порядок, базові принципи й мінімальні стандарти залучення зацікавлених суб'єктів (фізичних і юридичних осіб) до участі у формуванні державної політики органами публічної влади (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування), механізми взаємодії між зацікавленими суб'єктами й відповідними органами публічної влади, порядок проведення консультацій щодо проектів рішень органів публічної влади, створення консультативно-дорадчих органів при відповідних органах, виявлення та врахування позиції громадськості під час формування й реалізації державної політики шляхом вивчення громадської думки [185, с. 47].

Погоджуючись із думкою вчених, необхідно, однак, зауважити, що висловлені пропозиції здебільшого стосуються закону, який регулюватиме більш широке коло правовідносин, які виникають у законотворчій діяльності. Потреба в прийнятті такого закону з'явилася давно, оскільки на сьогодні жодний законодавчий акт не визначає системи нормативно-правових актів, які можуть прийматися в Україні, техніку нормопроекування, вимоги до структури та змісту законопроектів тощо.

Зауважимо, що на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 р. (реєстраційний № 7409) [186]. У ньому визначено більшість тих питань, що

потребують чіткої законодавчої регламентації. Характерно, що до суб'єктів нормотворення в законопроекті віднесено народ України.

Прийняття цього закону є необхідним кроком на шляху до упорядкування законотворчої діяльності в державі, оскільки це дозволить врегулювати вимоги до законопроектів; як наслідок, Верховна Рада України матиме законні підстави для відхилення законопроектів, що не відповідають встановленим до них вимогам, а в суб'єкта законодавчої ініціативи з'явиться можливість визначити відмову необґрунтованою та оскаржити її в порядку, визначеному законодавством.

Поряд із цим існує потреба в прийнятті закону, що регулюватиме більш вузьку сферу суспільно-управлінських правовідносин, а саме тих, що виникатимуть у процесі реалізації права народної законодавчої ініціативи.

Г. В. Задорожня вважає, що в такому законі має бути чітко зазначено: а) з яких питань український народ не може ініціювати прийняття законів України; б) яким має бути структурне оформлення законопроекту; в) якою сукупністю голосів подається «народний» законопроект на розгляд парламенту; г) за яких умов парламент може відхилити такий законопроект; д) якою сукупністю голосів народних депутатів буде прийматися «народний» закон у Верховній Раді України тощо [29, с. 28].

При цьому найбільш неоднозначними питаннями в процедурі реалізації права народної законодавчої ініціативи є такі: 1) форма законопроекту; 2) порядок розробки законопроекту та його погодження з ініціаторами; 3) підстави відхилення законопроекту Верховною Радою України.

Так, вирішуючи перше питання, треба зазначити, що у світовій практиці існує два варіанти його розв'язання. Перший – це так звана сформована ініціатива, тобто подання законопроекту, оформленого за всіма правилами юридичної техніки та з дотриманням усіх вимог, визначених законодавством.

Із цього приводу в науковій літературі зазначається, що організаційно процес правотворчості складається з трьох стадій: 1) формування

волевиявлення (юридичний мотив), обґрунтування потреби волевиявлення; 2) нормативно-технічне формулювання цієї волі у вигляді визначеного стереотипу (масштабу, напряму, моделі) правової поведінки; 3) надання визначеному стереотипу юридичних властивостей [187, с. 15].

У свою чергу О. Г. Мурашин зазначає, що прямий правотворчий процес складається з двох основних стадій. Перша – попереднє формування безпосередньої волі громадян, що передбачає дії, які прямо не створюють правових норм; полягає в прийнятті рішення про розробку проекту та його тексту. Друга – офіційне надання юридичної сили безпосередній волі громадян. Остання складається з двох окремих етапів: офіційного схвалення проекту та прийняття нормативного акта й офіційного оприлюднення (опублікування) прийнятого акта. До етапу офіційного схвалення проекту акта прямого народовладдя належать: а) передача проекту на розгляд суб'єкта прямої правотворчості, розгляд проекту; б) обговорення ним проекту; в) прийняття офіційного рішення щодо проекту нормативного акта [15, с. 15].

Визначаючи найбільш доцільну форму реалізації права народної законодавчої ініціативи, необхідно врахувати специфіку суб'єкта такої ініціативи – народу України. По-перше, це колективний суб'єкт – група громадян, значна чисельність якої не дозволяє фізично зібратися в одному місці, обговорити концепцію майбутнього законопроекту, його структуру та зміст. По-друге, суб'єкт законодавчої ініціативи в цьому випадку може не володіти спеціальними знаннями щодо юридичної техніки, не мати помічників і консультантів у відповідній правовій галузі за прикладом інших суб'єктів законодавчої ініціативи, позбавлений можливості прямого фінансування залучення відповідних фахівців до розробки законопроекту за рахунок Державного бюджету України. Тобто народ України як суб'єкт права законодавчої ініціативи, беззаперечно, перебуватиме в нерівних умовах порівняно з іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи. Тому виникає необхідність в «урівноваженні» відповідних можливостей громадян шляхом

надання їм певних гарантій у процесі реалізації права законодавчої ініціативи.

Таким чином, покладати на громадян України обов'язок подавати сформований законопроект, що відповідає всім вимогам юридичної техніки, без належної підтримки фахівців, неправильно. Крім того, варто погодитися з думкою З. О. Погорєлової щодо того, що проводити підготовку проектів законів повинні ті особи, які мають фахові знання, практичні навички [34, с. 51].

У зв'язку із цим уявляється неможливим запровадження в Україні інституту сформованої народної законодавчої ініціативи, оскільки механізм його реалізації є організаційно складним, фінансово затратним і потребує спеціальних знань. Тому ймовірність того, що народ України активно використовуватиме право законодавчої ініціативи в такій формі, є дуже низькою.

Альтернативною формою реалізації права народної законодавчої ініціативи є несформована ініціатива, тобто подання лише загальної концепції майбутнього закону з покладанням обов'язку розробки законопроекту, що відповідає всім вимогам юридичної техніки, на Верховну Раду України в особі відповідного комітету. Однак у такому випадку виникає загроза іншого характеру: розроблений комітетом законопроект може виявитися таким, що не відповідає заявленій суб'єктом законодавчої ініціативи концепції та, як наслідок, не вирішує поставленого перед розробниками законопроекту завдання. У цьому разі необхідним є погодження розробленого законопроекту з його ініціатором перед винесенням на розгляд на пленарному засіданні Верховної Ради України або присутність представників (ініціативної групи) на засіданнях комітету з обговорення законопроекту.

Отже, питання про визначення форми законопроекту, поданого в межах реалізації права народної законодавчої ініціативи, та порядку його розробки є

досить складним і неоднозначним. Тому для його вирішення звернемося до наукових пропозицій і світової практики.

Так, на думку О. В. Щербанюк, аналіз існуючих моделей у конституційній практиці доводить, що найбільш адекватним у нашій країні може стати закріплення інституту народної законодавчої ініціативи, яка вноситься в парламент, а потім виносяться на народне голосування. Науковець вважає, що з метою уникнення потенційної ситуації використання форм безпосередньої демократії для підміни інституту представницької демократії, яким є парламент, треба визнати за Верховною Радою України право призначати всеукраїнський референдум, на який виносяться відповідний законопроект, якщо за рішення про проведення референдуму проголосувала більшість конституційного складу [22, с. 99].

Висловлена науковцем думка, звичайно, є цілком логічною, проте треба враховувати складність процедури проведення всеукраїнського референдуму. Тому надання форми праву народної законодавчої ініціативи, за якої обов'язковим є винесення законопроекту на всенародне голосування, видається недоцільним.

Деякі науковці пропонують залучити до законодавчої процедури омбудсмена, призначенням якого є захист прав та інтересів громадян у Верховній Раді України.

Зокрема, І. О. Дідковська обґрунтовує необхідність надання українському омбудсмену права законодавчої ініціативи. Автор доводить, що специфіка діяльності омбудсмена дозволяє йому оперативно відслідковувати найбільш резонансні порушення в галузі прав людини, звертаючи на це увагу відповідних державних органів шляхом оприлюднення своїх звітів, доповідей, звернень. З огляду на реформаторську функцію, якою наділений інститут омбудсмена, надання йому права законодавчої ініціативи позитивно вплине на приведення національного законодавства в галузі прав людини у відповідність до європейських стандартів [10, с. 19].

При цьому Ю. С. Ганжуров стверджує, що в умовах становлення й розвитку українського парламентаризму на перше місце висувається завдання комунікативного забезпечення консолідованої участі парламенту та громадян у формуванні правової системи цінностей суспільства. Тобто йдеться про максимальне наближення інтересів соціуму до механізму їхньої законодавчої імплементації. Це у свою чергу спонукатиме громадян до законотворчих ініціатив, що можуть бути продукованими тими, хто не лише зацікавлений у захисті своїх прав, а й знає, як це зробити [188, с. 11].

Отже, науковці фактично пропонують вирішити проблему забезпечення участі громадян у законодавчому процесі шляхом надання права законодавчої ініціативи омбудсмену. У свою чергу громадяни матимуть можливість безпосередньо звертатися до останнього із законодавчими ініціативами. Така форма реалізації законодавчих ініціатив громадянами України може виявитися ефективною, проте це буде не класична форма права народної законодавчої ініціативи, оскільки звернення громадян здійснюватиметься не безпосередньо до Верховної Ради України, а до омбудсмена.

Звертаючись до шляхів вирішення проблеми щодо форми права народної законодавчої ініціативи та механізму його реалізації в зарубіжних країнах, доходимо висновку, що переважаючою є сформована народна законодавча ініціатива. Якщо в розвинутих європейських країнах (Польща, Швейцарія) такий інститут успішно функціонує, то в постсоціалістичних державах, у яких правосвідомість і правова культура громадян перебуває лише на етапі якісного формування, права законодавчої ініціативи громадянами майже не використовується.

Наприклад, у Республіці Білорусь питання про порядок реалізації права народної законодавчої ініціативи вирішується законом «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи громадянами Республіки Білорусь». Відповідно до цього закону внесений громадянами в порядку реалізації права законодавчої ініціативи законопроект повинен відповідати Конституції

Республіки Білорусь, вимогам, встановленим Законом Республіки Білорусь «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь» від 10 січня 2000 р., а також іншими законодавчими актами Республіки Білорусь. Для розробки та оформлення законопроекту утворюється ініціативна група в кількості ста осіб, яка має бути зареєстрована в Центральній комісії. Там же після розробки реєструється законопроект. При цьому в ст. 10 закону визначено вичерпний перелік підстав, за наявності яких Центральна комісія може відмовити в реєстрації законопроекту. Таких підстав дві: 1) порушення порядку утворення ініціативної групи; 2) встановлення Міністерством юстиції Республіки Білорусь невідповідності проекту закону вимогам закону «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь». Рішення про відмову в реєстрації ініціативної групи та проекту закону може бути оскаржене в місячний термін до Верховного Суду Республіки Білорусь. Скарга повинна бути підписана більшістю членів ініціативної групи [177].

Таким чином, внесенню законопроекту в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи в Республіці Білорусь передують його реєстрація в Центральній комісії, яка доручає Міністерству юстиції Республіки Білорусь перевірити його на предмет відповідності вимогам закону «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь», тобто фактично провести правову експертизу законопроекту. Тільки після реєстрації належним чином оформленого та перевіреного законопроекту ініціативна група може розпочинати збір підписів на підтримку його подання до парламенту. Для цього допускається проведення агітацій, мітингів тощо. Характерно, що видатки, пов'язані із зібранням необхідної кількості підписів, покладаються на ініціативну групу.

Описаний вище механізм реалізації права народної законодавчої має низку недоліків, тому на практиці в Республіці Білорусь це право не було реалізовано жодного разу [181]. Крім того, аналіз Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [5] та Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про порядок роботи у

Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України» [189] показує, що проведення експертизи законопроектів здійснюється після їх реєстрації в секторі реєстрації законопроектів Верховної Ради України.

Тому повністю копіювати процедуру реалізації права народної законодавчої ініціативи, визначену Законом Республіки Білорусь «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи громадянами Республіки Білорусь», у національному законодавстві не варто: необхідно враховувати особливості регулювання законодавчої процедури в нашій державі.

Для визначення оптимальної моделі інституту народної законодавчої ініціативи варто також проаналізувати законодавчі спроби закріплення права народної законодавчої ініціативи, що мали місце в діяльності Верховної Ради України.

Так, на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (щодо права громадян на внесення законопроекту за наявності не менш як 100 тис. підписів на його підтримку)» від 3 квітня 2012 р. (реєстраційний № 10296). У ньому пропонується надати громадянам України (ініціативній групі) права внесення до Кабінету Міністрів України проекту закону, якщо збереться не менш як 100 тис. підписів громадян на підтримку цього законопроекту за умови, що підписи зібрано не менш як у п'яти областях і не менш як по 15 тис. підписів у кожній області [190].

Водночас у Висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроекту вказано на низку недоліків, що має законопроект. Зокрема, зазначено, що передусім він суперечить положенням Конституції України, оскільки в ст. 93 серед суб'єктів права законодавчої ініціативи не значиться народ України. Крім того, висловлюються зауваження до самої процедури подання законопроекту: подання законопроекту через Кабінет Міністрів України, уповноваження Міністерства юстиції України надавати від свого імені висновок щодо законопроекту, внесеного громадянами до

Кабінету Міністрів України, тощо. У зв'язку із численними недоліками управління рекомендувало відхилити зазначений законопроект [191].

Висновки Головного науково-експертного управління є цілком обґрунтованими. Беззаперечно, прийняттю спеціального закону, що регулюватиме право народної законодавчої ініціативи, має передувати внесення відповідних змін і доповнень до Конституції України. Також потребує доопрацювання механізм реалізації цього права, його детальна регламентація.

Крім того, у 2013 р. народним депутатом України В. В. Колесніченком було подано до Верховної Ради України законопроект «Про правотворчу народну ініціативу» від 30 грудня 2013 р. (реєстраційний № 3847). Пізніше, у квітні 2014 р., цей законопроект був відкликаний ініціатором, однак необхідно зауважити, що в ньому містилися цікаві положення. Зокрема, визначалося поняття правотворчої народної ініціативи, форми її реалізації, до яких було віднесено такі: пропозицію зі зміни законодавства (неоформлена народна ініціатива) та/або пропозицію проекту законодавчого акта чи змін конкретних норм законодавства (оформлена народна ініціатива) та/або сформульовану позицію щодо схвалення або несхвалення проекту законодавчого акта. Для висунення правотворчої ініціативи передбачалось утворення ініціативної групи в кількості не менше трьох осіб, а необхідна мінімальна кількість підписів на підтримку законопроекту складала 45 тис. [192].

Незважаючи на досить прогресивний характер законопроекту, він все ж таки мав низку недоліків, основним із яких треба вважати відсутність відповідних доповнень до ст. 93 Конституції України в частині визначення суб'єктів законодавчої ініціативи.

Таким чином, пропонуємо в майбутньому законі «Про народну законодавчу ініціативу» визначити такий механізм реалізації відповідного права:

1) громадяни України можуть виступати ініціатором будь-якого законопроекту, крім законопроектів із питань податків, бюджету й амністії;

2) народ України повинен мати виключне право законодавчої ініціативи з питань про прийняття нової Конституції України та зміну території держави;

3) мінімальна кількість голосів громадян України, що володіють виборчим правом, необхідна для реалізації права законодавчої ініціативи, повинна складати 450 тис. (1% від кількості населення держави), зібраних щонайменше з 2/3 адміністративно-територіальних одиниць держави;

4) для розробки законопроекту передбачатиметься утворення ініціативної групи в кількості не менше 100 осіб, яка самостійно розробляє відповідний законопроект або доручає цю роботу комітету Верховної Ради України, який має бути спеціально утворений для сприяння в реалізації народної законодавчої ініціативи;

5) якщо законопроект розроблений ініціативною групою самостійно, то надалі вона звертається до Верховної Ради України для його розміщення на офіційному сайті з метою ознайомлення громадян України з відповідним законопроектом і зібрання необхідної кількості голосів; витрати, пов'язанні із зібранням необхідної кількості голосів для реалізації права законодавчої ініціативи, мають компенсуватися за рахунок Державного бюджету України, проте тільки у випадку, якщо необхідна кількість голосів буде зібрана й законопроект буде зареєстровано у Верховній Раді України. Встановити максимальний термін для збору голосів 4 місяці з моменту оприлюднення постатейно розробленого законопроекту на офіційному сайті Верховної Ради України;

6) якщо законопроект розроблений ініціативною групою самостійно, то Верховна Рада України не може відмовити в його реєстрації на підставі невідповідності вимогам юридичної техніки, недосконалості окремих його положень; натомість він передається на доопрацювання до відповідного комітету;

7) якщо ініціативна група бажає залучитися підтримкою відповідного комітету Верховної Ради України та доручити йому розробку законопроекту, то ініціативна група лише визначає концепцію майбутнього законопроекту: які питання повинні бути в ньому вирішені, обґрунтування необхідності його прийняття;

8) підставами для відмови в прийнятті комітетом Верховної Ради України рішення про розробку законопроекту можуть бути знаходження на розгляді Верховної Ради України подібного законопроекту або якщо заявлена концепція суперечить Конституції України тощо. Комітет Верховної Ради України зобов'язаний підготувати законопроект у місячний термін із дня звернення ініціативної групи;

9) визначити право уповноважених представників ініціативної групи бути присутніми на засіданнях комітету з питань розробки законопроекту, а також його подальшого розгляду в інших комітетах Верховної Ради України; покласти на Верховну Раду України зобов'язання відкритого розгляду відповідного законопроекту протягом двох місяців після його реєстрації;

10) надати право на оскарження до Вищого адміністративного суду України відмови в прийнятті законопроекту Верховною Радою України або відмови відповідного комітету в розробці законопроекту за дорученням ініціативної групи;

11) в окремому розділі законопроекту визначити порядок подання законопроекту та зібрання підписів на його підтримку за допомогою інформаційно-комунікативної мережі Інтернет.

У Законі України «Про народну законодавчу ініціативу» також необхідно визначити, де та в якому порядку реєструється ініціативна група, у якій формі подається концепція майбутнього закону; закріпити гарантії реалізації відповідного права та вирішити інші питання механізму такої реалізації.

Ще одним недоліком правового регулювання права народної законодавчої ініціативи є неврегульованість механізму реалізації місцевих ініціатив територіальною громадою.

На це, зокрема, звертає увагу В. Ф. Нестерович. Науковець зазначає, що відсутність регулювання місцевої правотворчої ініціативи на рівні статутного права негативно позначається на практиці механізму реалізації місцевої народної правотворчої ініціативи, що у свою чергу обмежує можливості громадськості впливати на рішення місцевих рад правовим шляхом [16, с. 183].

На думку О. М. Мудрої, процедура здійснення народної законодавчої ініціативи в умовах її введення в майбутньому вимагає створення необхідних організаційно-правових передумов, а зараз вона є передчасною, хоча на рівні місцевого самоврядування в Україні подібний інститут існує й законодавчо врегульований [14, с. 17]. Мова йде про інститут місцевої ініціативи.

Варто звернути увагу, що місцева ініціатива – це не пряма нормотворчість громадян, а спосіб прийняття правових актів голосуванням членів територіальної громади. При цьому вона в жодному разі не замінює представницьких форм правотворчості й нормотворчості, фактично є доповненням до них, іноді вступаючи в конфлікти з представницькими органами, які відстоюють іншу позицію, на відміну від певної частини місцевого співтовариства, або відіграючи пасивну роль у вирішенні назрілої проблеми муніципального життя.

Можливо, дійсно варто прислухатися до думки відомого мислителя сучасності Ф. Фукуями, який у своєму інтерв'ю вітчизняним ЗМІ в липні 2012 р. на запитання про те, чи є можливість створення нових форм демократії на противагу представницькій демократії, відповів українцям так: «Я думаю, що вам потрібно використовувати старі форми демократії, вам потрібні політичні партії, представницький уряд, а також набагато вищий рівень участі людей, які власне змушують ці інститути працювати. Не може

бути демократії, якщо населення не мобілізовано, якщо немає громадянського суспільства» [193].

Змістом конституційно-правового інституту місцевої ініціативи виступає сукупність конституційно-правових норм, що регулюють порядок здійснення обов'язкової для розгляду в установленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акта відповідно до Конституції України та законів або на вирішення за допомогою цього інституту в іншій формі громадського значущого питання, що міститься в пропозиціях громадян.

С. Г. Серьогіна з метою усунення недоліків законодавчого регулювання місцевих законодавчих ініціатив пропонує розширити конституційно-правове регулювання статусу органів самоорганізації населення, зокрема визначити органи самоорганізації населення як одну з форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та складову системи місцевого самоврядування, гарантування обов'язковості передачі органам самоорганізації населення коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення повноважень; закріплення контролю відповідних рад за виконанням переданих органам самоорганізації населення повноважень [194, с. 114].

Погоджуючись із думкою науковця щодо необхідності вдосконалення положень Закону України «Про органи самоорганізації населення», вважаємо також, що існує потреба прийняття Закону України «Про місцевий референдум та інші форми місцевих ініціатив». У ньому треба визначити таке коло питань: 1) поняття, принципи, гарантії, порядок та умови проведення місцевих референдумів; 2) поняття, принципи й форми місцевих ініціатив; питання, щодо яких не допускаються місцеві ініціативи; 3) порядок та гарантії подання й розгляду місцевих ініціатив радами; 4) способи застосування з метою подання місцевих ініціатив і підписів на підтримку

проведення місцевих референдумів інформаційно-комунікативної мережі Інтернет.

Насамкінець, необхідно порушити ще одне важливе питання, яке стосується низької громадської активності населення, що, безперечно, є одним із факторів, які уповільнюють розвиток в Україні нових форм безпосередньої демократії. Адже за таких умов законодавче закріплення права народної законодавчої ініціативи не матиме відповідного ефекту. Для визначення причини цього явища треба проаналізувати дані окремих соціологічних досліджень, що проводились у відповідній сфері.

Наприклад, за даними дослідження, проведеного соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова з 27 лютого по 5 березня 2009 р., на запитання «Якою мірою Ви впливаєте на владу?» більшість респондентів (більше 70%) відповіли, що жодним чином не впливають на центральну владу; 62% опитаних вважають, що ніяк не впливають і на місцеву владу. При цьому приблизно 17% і 22% респондентів відповіли, що майже не впливають на центральну й місцеву владу, відповідно [195].

Таким чином, показник імовірного впливу громадськості на центральну та місцеву владу, за даними соціологічного опитування, становив трохи більше 10%, що є низьким значенням для країни, яка обрала демократичний європейський шлях розвитку.

Отриманні результати у вищенаведеному дослідженні цілком кореспондують із загальною кількістю відповідей, наданих респондентами на таке питання: «Чи можете Ви сказати, що залучені до активної громадської діяльності». У дослідженні, проведеному в червні 2008 р. відсоток тих, чії відповіді були негативними, складав 76,2. При цьому вже в травні 2013 р. цей відсоток збільшився до 85,2 [196].

Отже, відсутність реального впливу на владу частково зумовила низьку громадську активність населення.

Водночас у соціологічному опитуванні, проведеному з 19 по 25 червня 2008 р. цим же центром, респондентам було запропоновано відповісти на таке питання: «Чи повинні прості громадяни мати реальний вплив на прийняття державних рішень?». За результатами дослідження 41% опитуваних відповіли, що всі громадяни, яких це стосується, незалежно від рівня їх компетентності, повинні мати вплив на прийняття державного рішення; 37,2% – що такий вплив повинні мати лише ті громадяни, що є компетентними в питаннях, які вирішуються; 9,1% респондентів не підтримали необхідності впливу пересічних громадян на прийняття державних рішень і віднесли це питання винятково до компетенції державних управлінців і політиків [197].

Порівнюючи результати, отримані в процесі проведення цих соціологічних досліджень, можемо зробити висновок про те, що народ України, усвідомлюючи своє конституційне становище як джерела влади, фактично не може реально впливати на прийняття державних рішень. Це є однією з основних причин низької громадської активності, яка в останні роки відчувається у й процесі проведення виборів.

Зазначимо також, що найбільшу спонукальну силу, що здатна долучити населення до активної громадської діяльності, згідно з іншим соціологічним опитуванням, проведеним у період з 17 по 22 травня 2013 р., є результативність. Зокрема, на питання «У якому випадку у Вас може з'явитися потреба в активній громадській діяльності?» 37,4% респондентів відповіли «Так», якщо така діяльність принесе конкретну користь їм або членам їх сім'ї; 33,2% – якщо під загрозою опиниться життя, здоров'я або добробут їх близьких і така діяльність буде сприяти ліквідації цієї загрози [198].

Отже, для активізації залучення громадян України до вирішення державних питань, зокрема до участі в законодавчому процесі, існує необхідність у подоланні надмірного бюрократизму й максимальному спрощенні процедури участі громадян у вирішенні різних питань державного

значення; підвищенні інформаційної та правової обізнаності громадян у своїх правах у цій сфері; надання певних гарантій на реалізацію права громадян на участь у вирішенні державних питань (запровадження механізму контролю за дотриманням відповідних прав, покладення відповідальності на порушників тощо).

На підставі проведеного аналізу вважаємо, що для підвищення ефективності законодавчого регулювання права народної законодавчої ініціативи необхідно:

1) прийняти Закону України «Про народну законодавчу ініціативу», у якому пропонується визначити принципи, гарантії, порядок (у тому числі за допомогою використання мережі Інтернет) та умови реалізації права народної законодавчої ініціативи, підстави для відмови в прийнятті законопроекту в порядку реалізації цього права тощо;

2) прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти» для визначення, зокрема, обґрунтованості відмови Верховної Ради України в прийнятті законопроекту, поданого в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи;

3) утворити при Верховній Раді України постійно діючий комітет з ісприяння в реалізації права народної законодавчої ініціативи або покладення відповідної функції на один з уже створених (наприклад, Комітет з правової політики та правосуддя); для цього треба внести відповідні доповнення до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», де передбачити функції, права та обов'язки відповідного комітету;

4) у законах України про Державний бюджет на відповідний рік закладати видатки для виділення коштів на реалізацію громадянами права законодавчої ініціативи;

5) прийняти Закон України «Про місцеві референдуми та інші форми місцевих ініціатив», у якому треба визначити поняття, підстави, принципи, гарантії, порядок ініціювання та проведення місцевих референдумів і реалізацію інших місцевих ініціатив.

3.2. Конституювання народної законодавчої ініціативи

Одним із напрямів конституційної реформи, потреба в проведенні якої вже давно виникла в нашій державі, є запровадження інституту народної законодавчої ініціативи. У цьому контексті треба погодитися з висновком, викладеним у Доповіді Комісії з питань здійснення народовладдя, про те, що з позицій реалізації влади народом логічним наслідком положень ст. 5 Конституції України виступає проекція основних механізмів, які потрібно ввести технічно в текст Конституції України в діапазоні демократичних форм застосування волі народних мас [199].

Про необхідність закріплення в Україні права народної законодавчої ініціативи на конституційному рівні свідчить також той факт, що без конституювання цього інституту не можливе провадження інших заходів правового характеру, зокрема спрямованих на регулювання механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи як однієї з форм безпосередньої демократії.

Обґрунтованість запровадження цього інституту обумовлена потребою реалізації ст. ст. 5 та 69 Конституції України [1] на дотримання Україною вимог, зокрема, Загальної декларації прав людини [200], Міжнародного пакту про громадські і політичні права [201], Паризької хартії для нової Європи [202].

Отже, питання щодо закріплення інституту народної законодавчої ініціативи в Конституції України та регламентація конституційних правовідносин, пов'язаних із її реалізацією, має важливе й актуальне значення для подальшого становлення України як демократичної, соціальної та правової держави.

Крім того, зважаючи на те, що інститут народної законодавчої ініціативи безпосередньо пов'язаний із законодавчою діяльністю, необхідно врахувати твердження О. В. Богачової про відсутність єдиного механізму системного регламентування законотворчої діяльності в Конституції

України. Науковець зазначає, що положення щодо законотворчості зустрічаються в її різних розділах із різним ступенем деталізації й обсягом, тому вважає за доцільне внесення змін до Конституції України в частині конституційних основ законодавчої процедури [24, с. 200]. Ця пропозиція є актуальною також у контексті конституювання народної законодавчої ініціативи.

Для розробки конкретних пропозицій щодо внесення відповідних змін і доповнень до Конституції України звернемося до аналізу окремих наукових розробок у цій сфері.

Так, О. В. Щербанюк вказує на необхідність у Конституції України до форм безпосереднього народовладдя, крім виборів і референдумів, віднести народну законодавчу ініціативу, яка полягатиме в поданні до Верховної Ради України постатейного законопроекту ініціативною групою громадян за умови збору ними підписів не менше ніж 300 тис. громадян України, які мають право голосу. Науковець також пропонує визначити те, що поданий законопроект підлягає першочерговому розгляду парламентом України, а також можливість участі в його розгляді представника ініціативної групи [22, с. 27].

На проблему неврегульованості в Конституції України механізмів прямої реалізації народної ініціативи звертає увагу І. М. Жарковська. Вона вважає доцільним включення народної законодавчої ініціативи в нову редакцію Конституції України, що дозволить громадськості безпосередньо впливати на законотворчий процес у державі та подолає стереотип закритої влади. На думку науковця, також треба вдосконалити референдну форму народної ініціативи на законодавчому рівні [11, с. 39].

Розширити коло суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок Верховного Суду України, комітетів Верховної Ради України, а також вивчення питання про конституційне закріплення права народної законодавчої ініціативи пропонує О. В. Богачова [24, с. 202–203].

В основі алгоритму легітимації народної законодавчої ініціативи, на думку В. Ф. Нестеровича, повинен лежати основоположний принцип вітчизняної доктрини конституційного права – верховенство Конституції України, який полягає в її пріоритетному та визначальному становищі в системі національного законодавства та вищій юридичній силі щодо всіх інших правових актів. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 8 Конституції України вона має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. Крім того, конституційне закріплення народної законодавчої ініціативи буде сприяти її утвердженню як однієї з важливих форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів [16, с. 191].

Деякі науковці вказують на доцільність перейменування Розділу III Конституції України на «Форми безпосереднього народовладдя». Зокрема, О. О. Галус пропонує доповнити цей розділ ст. 74-1 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». Статтю 93 Конституції України, на думку науковця, доцільно викласти в такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить громадянам України, які мають право голосу в порядку, визначеному ст. 74-1 Конституції України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Національному банку України. Законопроекти, внесені в порядку народної законодавчої ініціативи, а також законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово» [132, с. 121].

Таким чином, у наукових колах ведеться активна дискусія щодо обґрунтованості розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначених ст. 93 Конституції України, шляхом віднесення до їх числа народу України. Аналіз різних пропозицій учених щодо конституційного

механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи дозволяє виявити майже цілковиту одностайність у таких питаннях:

1) народ України має бути безумовно включений до суб'єктів права законодавчої ініціативи;

2) народна законодавча ініціатива – це одна з форм безпосереднього народовладдя;

3) законопроекти, внесені в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, мають бути в обов'язковому порядку розглянуті Верховною Радою України на відкритому пленарному засіданні;

4) законопроекти, внесені в порядку здійснення права народної законодавчої ініціативи, мають розглядатися Верховною Радою України позачергово.

Проте думки вчених розходяться в питанні визначення мінімальної кількості підписів громадян України, необхідних для внесення законопроекту в порядку здійснення права народної законодавчої ініціативи. Переважно науковці обґрунтовують, що така кількість має становити 300 тис. [132, с. 121; 22, с. 27], що в 10 разів менше за кількість підписів, необхідних для ініціювання громадянами України проведення всеукраїнського референдуму (ст. 72 Конституції України). Водночас інші науковці [128, с. 5] вважають, що мінімальна кількість підписів для ініціювання народної законодавчої ініціативи має відповідати тій, що встановлена для ініціювання референдуму громадянами України – 3 млн.

На нашу думку, у ст. 93 Конституції України доцільно закріпити право народної законодавчої ініціативи за умови зібрання не менше як 450 тис. підписів громадян України, що мають право голосу, що становить 1% від населення нашої держави.

Науковці О. О. Даниляк та В. С. Караваєв вказують на необхідність уточнення в Конституції України, що повторне подання до Верховної Ради України законопроекту за народною ініціативою з одного й того самого питання, віднесеного до сфери регулювання законом, можливе не раніше ніж

через рік із дня відхилення парламентом подібної законодавчої ініціативи. При цьому до закінчення цього строку такий законопроект може бути винесений на всеукраїнський референдум за звичайною процедурою [203].

Із цією пропозицією доречно погодитися, оскільки теоретично можливі випадки, коли з одного й того ж питання надходять законодавчі пропозиції від різних ініціативних груп громадян у різні періоди. Цю проблему необхідно врегулювати таким чином: передбачити можливість об'єднання відповідних пропозицій або їх відхилення, якщо на розгляді Верховної Ради України вже перебувала подібна ініціатива й було прийняте рішення про обґрунтовану відмову в її прийнятті.

У науковій літературі також висловлюється думка щодо запровадження народного вето як різновиду народної законодавчої ініціативи, що передбачатиме можливість скасування на всеукраїнському референдумі прийнятих Верховною Радою України законів. При цьому референдум не проводиться, якщо парламент самостійно відміняє такий закон [204].

Подібна пропозиція міститься в роботі Ю. Б. Каплана «Проблеми та перспективи реалізації конституційних засад прямої демократії в Україні на загальнодержавному рівні». Зокрема, науковець вважає, що положення чинної редакції Конституції України, у яких закріплюється право громадян на безпосередню участь в управлінні державними справами, потребують певного оновлення й доповнення. Зокрема, унормування прав громадян щодо обов'язкової ратифікації змін до всіх розділів Основного Закону; закріплення в Конституції України норми народної законодавчої ініціативи, яка б передбачала не лише «народне вето» за ініціативи Президента України, а й у тому числі регламентоване право громадян ініціювати розробку й розгляд нових законопроектів або перегляд чинних; збільшення кількості факультативних референдумів тощо [205].

Проблеми впровадження народної законодавчої ініціативи знайшли детальне відображення в науковій статті В. Л. Федоренко «Система конституційних форм безпосередньої демократії в Україні та перспективи її

вдосконалення». У ній автор зазначає, що перспективним є вдосконалення уже існуючого в Конституції України інституту народної ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму. Учений вважає, що необхідно диференціювати кількісні та інші вимоги щодо її реалізації залежно від предмета всенародного голосування та юридичної сили рішення, що приймається щодо нього. Зокрема, коли предметом народної ініціативи є проект нормативно-правового акта, наприклад закону, то кількість громадян, які збирають підписи про його проголошення, повинна бути від 1,5 до 3 млн осіб. В. Л. Федоренко також зауважує, що введення інших форм безпосередньої демократії, які практикуються в країнах Європи (народна законодавча ініціатива, народний відгук представницького органу, народне вето тощо), необхідно погоджувати з існуючою на сьогодні системою стримувань і противаг між гілками влади в Україні. Адже, як зазначає вчений, більшість із названих форм безпосередньої демократії є альтернативними або конкурентними щодо організаційних форм представницької демократії на загальнодержавному й місцевому рівнях [20, с. 138].

Фактично науковець вказує на потребу створення належних політико-правових умов для запровадження в Україні інституту народної законодавчої ініціативи. Він вважає, що наразі такі умови відсутні. Натомість В. Л. Федоренко акцентує увагу на необхідності вдосконалення такої форми безпосереднього народного волевиявлення, як проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

На сьогодні Конституцією України передбачено такі питання, що можуть вирішуватися винятково народом України (шляхом прийняття рішення або затвердження рішення, прийнятого Верховною Радою України у визначеному порядку): 1) про визначення та зміну конституційного ладу в Україні (ст. 5); 2) про зміну території України (ст. 73); 3) про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» (ст. 156) [1].

Зміст останніх двох питань видається зрозумілим. Водночас уточнення потребує поняття «конституційний лад» у контексті його застосування в ст. 5 Конституції України. Тлумачення цього терміна не міститься в Конституції України та в інших законах України.

Частково прояснити ситуацію дозволяє Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. № 44зп. У мотивувальній частині цього Рішення зазначено, що Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада щодо так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову (ч. 1 ст. 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що в цьому випадку установча влада була здійснена парламентом. Закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади та, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради України. Це зумовлює їх субординацію щодо Конституції України [206].

На підставі аналізу вищенаведеного Рішення Конституційного Суду України І. Й. Снігур справедливо підкреслює, що, ухваливши 28 червня 1996 р. Конституцію України, парламент встановив конституційний лад України, визнавши носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні народ, за яким закріпив виключне право визначати та змінювати в майбутньому конституційний лад, позбавивши водночас такого права державу [56, с. 56].

Водночас треба зауважити, що в наведеному Рішенні Конституційного Суду України категорія «конституційний лад» фактично не розтлумачена. Отже, незрозумілими є елементи конституційного ладу, тобто ті питання, які можуть вирішуватися винятково народом України.

Звертаючись до іншого Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп, знаходимо в п. 1 резолютивної частини таке

тлумачення конституційного ладу: положення ч. 2 ст. 72 в системному зв'язку зі ст. 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати та змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України в порядку, який має бути визначений Конституцією України й законами України [69].

Таким чином, зміна конституційного ладу фактично означає прийняття нової Конституції України або внесення до неї змін. При цьому Конституційний Суд України дійшов висновку, що змінювати конституційний лад (приймати нову Конституцію України) можна тільки на всеукраїнському народному референдумі, ініційованому народом України.

Однак суддя Конституційного Суду України В. М. Кампа висловив іншу думку з приводу рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп, зазначивши, що прийняття нової редакції Конституції України на конституційному референдумі може здійснюватися як за парламентською (президентською) конституційною ініціативою (ст. 156 Конституції України), так і за народною конституційною ініціативою (ч. 2 ст. 72 Конституції України), оскільки в обох випадках вирішальне слово щодо нової редакції Конституції України належить українському народу [207].

З висловленою думкою можна погодитися лише частково, оскільки рішення про зміну конституційного ладу за таких умов (оголошення референдуму за ініціативою парламенту або глави держави) хоча й затверджується референдумом, тобто безпосередньо народом України, однак джерелом прийняття відповідного рішення є не народ України, а представницькі державні органи, що не відповідає ч. 3 ст. 5 Конституції України.

У Доповіді Комісії з питань здійснення народовладдя щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» від 16 жовтня 2012 р. вказується на необхідність зміни доктринальних підходів до розуміння

конституційного ладу в аспекті виключного права українського народу формувати структуру та систему правовідносин, що відображено в ч. 3 ст. 5, ст.150 Конституції України (про затвердження на референдумі змін до розділів I, III та XIII). У такому конституційному форматі тільки народ може змінювати Конституцію України, що відображає зв'язаність норм Конституції України волевиявленням волі не парламенту, а народу [199].

Таким чином, винятково народу України належить право ініціювати проведення всеукраїнського референдуму про зміну конституційного ладу шляхом прийняття нової Конституції України. Натомість законопроект про внесення змін до розділів I, III та XIII підлягає лише затвердженню на всеукраїнському референдумі, який оголошується Президентом України, проте рішення про це (право подавати законопроект про відповідні зміни) може приймати Президент України або третина від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 156). Звідси постає, що народ України позбавлений права ініціювати проведення референдуму про внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України, що не цілком узгоджується з положенням ст. ст. 72 та 74 Конституції України.

У зв'язку із цим вважаємо, що в ст. 73 Конституції України необхідно уточнити всі питання, які можуть вирішуватися винятково в порядку проведення всеукраїнського референдуму, ініційованого народом України. До них треба віднести такі: 1) питання про прийняття нової Конституції України; 2) питання про ратифікацію міжнародних договорів щодо зміни території України або входження її частини до складу іншої держави; 3) питання про внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України. Відповідні зміни необхідно внести до ст. ст. 154 та 156 Конституції України, ч. 2 ст. 20 Закону України «Про всеукраїнський референдум» (щодо неможливості призначення референдуму за народною ініціативою з питань про зміну території).

Також варто підтримати пропозицію Ю. Р. Мірошніченка про те, що ст. 69 Основного Закону України треба доповнити ч. 2 такого змісту:

«Результати народного волевиявлення є обов'язковими до виконання на території України» [79, с. 11]. Це надасть рішенням, прийнятим у порядку безпосереднього народного волевиявлення, юридичної сили без необхідності будь-якого затвердження або підписання цього рішення державними органами.

Поряд із цим Ю. Г. Барабаш наводить приклад деяких зарубіжних країн, у яких започаткування нового або зміна конституційного ладу легітимується народом в інший, аніж шляхом проведення референдуму, спосіб. Так, у Болгарії виключним правом приймати нову Конституцію Болгарії, змінювати форму державного устрою й форму правління, змінювати територію країни та вирішувати питання про обмеження прав людини та зміни порядку реформування чинного Основного Закону Болгарії наділені Великі народні збори – спеціальний орган установчої влади (ст. 158 Конституції Болгарії). Іншим варіантом зміни конституції за участю народу є розпуск парламенту після попереднього схвалення конституційних змін та остаточне їх затвердження парламентом, обраним на дочасних виборах (ст. 137 Конституції Нідерландів) [208, с. 79].

Проте подібні варіанти прийняття рішення про зміну конституційного ладу в нашій державі недопустимі, оскільки це суперечитиме положенням ст. ст. 5, 8, 38, 69, 73, 156 Конституції України, зокрема принципу народовладдя, закладеного в цих статтях.

Народне волевиявлення, за визначенням В. Л. Федоренка, це виявлення волі народу шляхом узагальнення результатів голосування громадян на виборах і референдумах та трансформація їх у політичну волю народу загалом. Результатом народного волевиявлення, на думку вченого, може бути: а) легітимізація правового, хоча й не у всіх випадках нормативно-правового акта; б) легітимізація персонального складу представницького органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Таке тлумачення народного волевиявлення спростовує віднесення до його організаційно-правових форм усіх інститутів демократії, які не

передбачають легітимізації конкретного правового рішення шляхом голосування [209].

Підтримуючи висловлену науковцем думку, необхідно узагальнити, що народне волевиявлення в контексті реалізації права законодавчої ініціативи завжди має виражатися в прийнятті одного з таких видів актів: 1) рішення про проведення референдуму (підписні листи у формі, що затверджуються Центральною виборчою комісією); 2) рішення про подання законопроекту до парламенту (підписні листи, форму яких треба визначити в Законі України «Про народну законодавчу ініціативу»); 3) рішення про скасування чинного Закону України, прийнятого парламентом, у тому числі про внесення змін до Конституції України; 4) закон (про внесення змін до чинного законодавства, про внесення змін до Конституції України), прийнятий на всеукраїнському референдумі.

На підтримку надання громадянам України права самостійно приймати нову Конституцію України або вносити до неї зміни свідчать також дані соціологічних досліджень, проведених в 2014–2015 рр.

Зокрема, у березні 2014 р. компанія «TNS-Україна» провела Інтернет-опитування для визначення думки населення держави з приводу порядку внесення змін до Конституції України. 61% громадян України хотіли б, щоб нова редакція Конституції України була визначена на референдумі. Лише 13% згодні, щоб зміни до Конституції України вносила винятково Верховна Рада України; 12% хотіли б, щоб їх вносили спеціальні конституційні збори [210].

За результатами соціологічного дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 22 по 27 травня 2015 р., з питання щодо того, ким має прийматися закон про внесення змін до Конституції України, 64% респондентів відповіли, що відповідний закон потребує схвалення народом на всеукраїнському референдумі; 18,8% вважають, що такий закон повинна приймати Верховна Рада України; іншим було складно відповісти на поставлене питання [211].

Отже, отримані результати засвідчили необхідність надання виключного права народу України приймати не тільки нову редакцію Конституції України, а й закону про внесення змін до неї.

Проте з 12 по 19 вересня 2015 р. було проведено соціологічне дослідження з метою виявлення рівня фактичної участі громадян в обговоренні поправок до Конституції України. За його результатами виявлено, що лише 1,9% опитаних громадян особисто брали участь в обговоренні змін до Конституції України; 35,6% відповіли, що не брали участі в обговоренні, проте хотіли б взяти. Характерно, що понад 60% респондентів висловили небажання брати участь в обговоренні змін до Конституції України, із чим і пов'язують фактичну відмову від такої участі [212].

У підсумку вважаємо, що необхідно врахувати громадську думку та, відповідно, позицію Конституційного Суду України, висловлену в рішеннях від 3 жовтня 1997 р. № 44зп та від 16 квітня 2008 р. № 6-рп, про те, що законопроекти про ухвалення нової редакції Конституції України або внесення до неї змін підлягають обов'язковому затвердженню на всеукраїнському референдумі, у тому числі оголошеному за народною ініціативою.

Визначаючи шляхи конституювання права народної законодавчої ініціативи, варто зауважити, що в конституційній практиці України вже були спроби закріплення цього права в Конституції України. Розглянемо деякі з них.

Так, у 2009 р. на розгляд Верховної Ради України було внесено законопроект «Про внесення змін до Конституції України» від 31 березня 2009 р. (реєстраційний № 4290) за ініціативою Президента України [213]. Цей законопроект було відхилено парламентом, однак він містив низку конструктивних пропозицій стосовно запровадження інституту народної законодавчої ініціативи та вдосконалення положень Конституції України в частині, що стосується регулювання референдумів.

Зокрема, було запропоновано закріпити положення про те, що винятково всеукраїнським референдумом, що призначається Президентом України, вирішується питання щодо прийняття конституційного закону про внесення змін до Конституції України або про нову редакцію Конституції України, а всеукраїнським референдумом, що призначається Сенатом (найменування однієї з палат парламенту), приймається як закон внесений Президентом України та схвалений Палатою депутатів та Сенатом законопроект про надання згоди на обов'язковість для України міжнародного договору щодо зміни території України або міжнародного договору щодо передачі Україною здійснення частини своїх прав міждержавним об'єднанням. Крім того, варта уваги пропозиція щодо включення до Конституції України положень про місцеві референдуми для вирішення питань місцевого значення. Закріплювалося також право законодавчої ініціативи за громадянами України в кількості не менш як 100 тис., які мають право голосу. При цьому було запропоновано регламентувати, що законопроекти, внесені за народною ініціативою на вимогу не менш як 100 тис. громадян України, які мають право голосу, а також законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Палатою депутатів позачергово [213].

Отже, деякі висловлені в законопроекті пропозиції є досить прогресивними, тому були частково враховані під час розробки в 2013 р. Конституційною Асамблеєю проекту Концепції внесення змін до Конституції України.

У цій концепції до питань, що потребують обов'язкового затвердження на всеукраїнському референдумів, передбаченому ст. 73 чинної Конституції України, запропоновано віднести питання щодо укладення договорів про ратифікацію міжнародних договорів України з питань зміни території України чи входження України до міждержавного об'єднання з делегуванням суверенних прав. Конституційна Асамблея також підкреслила, що в Конституції України необхідно розширити перелік можливостей громадян

щодо участі в реалізації форм безпосередньої демократії. Із цією метою було запропоновано закріпити за громадянами право брати участь у висуванні кандидатів у Президенти України та народні депутати, у діяльності виборчих комісій і комісій із питань проведення референдумів, здійснювати спостереження за проведенням виборів і референдумів, а також проводити агітацію в порядку, визначеному законом. З метою розширення існуючої системи форм безпосередньої демократії, на думку членів Конституційної Асамблеї, 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 розглядатися парламентом невідкладно [214].

Таким чином, у проекті Концепції внесення змін до Конституції України не уточнюється, яка мінімальна кількість підписів громадян України, що мають право голосу, має бути визначена в Конституції України для реалізації права народної законодавчої ініціативи. Однак той факт, що цей інститут згадується в Концепції внесення змін до Конституції України, а її автори переконливо обґрунтовують необхідність розширення форм безпосередньої демократії, у тому числі шляхом запровадження права народної законодавчої ініціативи, свідчить про те, що це питання потребує нагального вирішення.

З метою уточнення конституційних положень, що регламентують народовладдя та право визначати й змінювати конституційний лад в Україні винятково народу України (ст. 5), Конституційному Суду України також необхідно частково переглянути свою позицію, викладену в Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп. Зокрема, у п. 1 резолютивної частини цього рішення треба зазначити, що положення ч. 2 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народу. Влада народу є первинною, єдиною й невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення

через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії в порядку, визначеному Конституцією України та законами України. Крім того, варто уточнити, що зміна конституційного ладу здійснюється шляхом прийняття нової Конституції України або внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України.

Регламентування права народної законодавчої ініціативи на конституційному рівні потребуватиме внесення відповідних змін і доповнень до правових актів, що регулюють законодавчу діяльність парламенту, насамперед до розділу IV Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Зокрема, необхідно внести доповнення до ст. 89 (щодо визначення народу України як суб'єкта законодавчої ініціативи), ст. 90 (щодо уточнення вимог, яким має відповідати законопроект, внесений у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи) та ін.

Треба також погодитися з думкою Т. О. Тополянської щодо необхідності закріплення в Регламенті Верховної Ради України комплексу прав суб'єктів права законодавчої ініціативи й суб'єктів законодавчої процедури на стадії розгляду, обговорення та прийняття закону. До цих прав науковець пропонує віднести такі: право на доповідь про проект закону суб'єктом права законодавчої ініціативи або його представником на пленарному засіданні Верховної Ради України, право на доповідь про проект закону суб'єктом права законодавчої ініціативи або його представником на засіданні головного комітету, право на поправку до власного законопроекту, право на пропозицію до власного законопроекту, право на поправку до законопроекту іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи [19, с. 18].

Отже, узагальнюючи висновки, що можна зробити за результатами проведеного дослідження, вважаємо, що з метою конституювання народної законодавчої ініціативи необхідно:

- 1) внести такі зміни та доповнення до Конституції України:
 - розділ III перейменувати на «Вибори, референдум *та інші форми безпосередньої демократії*»;

– ст. 73 викласти в такій редакції: «Винятково всеукраїнським референдумом вирішуються питання *про зміну конституційного ладу та території України*»;

– ст. 93 викласти в такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить *народу України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.*

За народною законодавчою ініціативою не можуть вноситися законопроекти з питань податків, бюджету та амністії.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, а також законопроекти, внесені в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Законопроекти, внесені в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, розглядаються Верховною Радою України протягом двох місяців із моменту реєстрації такого законопроекту на відкритих пленарних засіданнях»;

– ст. 154 викласти в такій редакції: «Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України *народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 адміністративно-територіальних одиниць держави, Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.*

Винятково за народною законодавчою ініціативою можуть бути внесені законопроекти про ухвалення нової редакції Конституції України та надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, які передбачають зміну території України. Такі законопроекти підлягають обов'язковому затвердженню на всеукраїнському референдумі»;

– ч. 1 ст. 156 викласти в такі редакції: «Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» та розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України *народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави*, Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України та за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України»;

2) внести такі зміни до розділу IV Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»:

– ч. 1 ст. 89 викласти в такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить *народу України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави*, Президенту України, народним депутатам і Кабінету Міністрів України»;

– ч. 3 ст. 89 викласти в такій редакції: «Проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, *крім договорів, якими передбачено зміну території України*, вносить Президент України або Кабінет Міністрів України. *Законопроекти про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, які передбачають зміну території України, вносить народ України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави*»;

– в окремій статті визначити порядок прийняття законопроекту спеціально створеним комітетом Верховної Ради України зі сприяння реалізації народної законодавчої ініціативи або одним із діючих комітетів, терміни й порядок розробки законопроекту за дорученням громадян України; порядок прийняття Верховною Радою України законопроекту, внесеного в

порядку народної законодавчої ініціативи, та перевірки підписних листів на підтримку відповідного законопроекту; права та обов'язки ініціативних груп та їх уповноважених представників під час розгляду поданого законопроекту тощо;

3) внести такі зміни та доповнення до Закону України «Про всеукраїнський референдум»:

– ч. 1 ст. 17 викласти в такій редакції: «Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» та розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України *народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України та за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України»;*

– ст. 18 доповнити ч. 3 в такій редакції: «*Законопроекти про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, які передбачають зміну території України, вносяться винятково народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, та підлягають обов'язковому затвердженню на всеукраїнському референдумі»;*

– ч. 2 ст. 20 про те, що на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути винесено (ініційовано) питання про зміну території України, виключити.

Висновки до розділу 3

1. До недоліків конституційного й законодавчого регулювання інституту народної законодавчої ініціативи в Україні треба віднести такі: 1) відсутність у Конституції України прямих норм про віднесення до конституційних суб'єктів права законодавчої ініціативи народу України; 2) неврегульованість форм і механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи – відсутність спеціального закону, яким би визначалися вимоги до законопроектів, що можуть подаватися громадянами України, порядок подання таких законопроектів до Верховної Ради України тощо; 3) невизначеність на законодавчому рівні процедури підготовки та розгляду у Верховній Раді України законопроектів, поданих у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи; 4) неврегульованість механізму реалізації місцевих ініціатив територіальною громадою.

2. З метою уточнення конституційних положень, що закріплюють народовладдя та право визначати й змінювати конституційний лад в Україні винятково за народом України (ст. 5), Конституційному Суду України необхідно уточнити свою позицію, викладену в 2005 р. в рішенні в справі про здійснення влади народом, зокрема визнати, що влада народу є первинною, єдиною й невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії в порядку, визначеному Конституцією України та законами України; варто також уточнити, що зміна конституційного ладу здійснюється шляхом прийняття нової Конституції України або внесення змін до розділів I, II та XIII Конституції України.

3. У контексті реалізації права законодавчої ініціативи народне волевиявлення завжди має виражатися в прийнятті одного з таких видів актів: 1) рішення про проведення референдуму (підписні листи у формі, що затверджуються Центральною виборчою комісією); 2) рішення про подання законопроекту до парламенту (підписні листи, форму яких треба визначити в Законі України «Про народну законодавчу ініціативу»); 3) рішення

ініціативної групи про скасування чинного закону, прийнятого парламентом, у тому числі про внесення змін до Конституції України; 4) закон (про внесення змін до чинного законодавства, про внесення змін до Конституції України), прийнятий на всеукраїнському референдумі.

4. З метою конституювання народної законодавчої ініціативи необхідно внести такі зміни та доповнення до Конституції України:

– розділ III перейменувати на «Вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії»;

– ст. 73 викласти в такій редакції: «Винятково всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну конституційного ладу та території України»;

– ст. 93 викласти в такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

За народною законодавчою ініціативою не можуть вноситися законопроекти з питань податків, бюджету та амністії.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, а також законопроекти, внесені в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Законопроекти, внесені в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, розглядаються Верховною Радою України на відкритому пленарному засіданні протягом двох місяців із моменту реєстрації такого законопроекту»;

– ст. 154 викласти в такій редакції: «Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави,

Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Винятково за народною законодавчою ініціативою можуть бути внесені законопроекти про ухвалення нової редакції Конституції України та надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, які передбачають зміну території України. Такі законопроекти підлягають обов'язковому затвердженню на всеукраїнському референдумі»;

– ч. 1 ст. 156 викласти в такі редакції: «Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України та за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України».

5. Для приведення конституційного законодавства у відповідність до Конституції України необхідно внести такі зміни до розділу IV Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»:

– ч. 1 ст. 89 викласти в такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, Президенту України, народним депутатам і Кабінету Міністрів України»;

– ч. 3 ст. 89 викласти в такій редакції: «Проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, крім договорів, якими передбачено зміну території України, вносить Президент України або Кабінет Міністрів України. Законопроекти про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, які передбачають зміну території

України, вносить народ України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави»;

– в окремій статті визначити порядок прийняття законопроекту спеціально створеним комітетом Верховної Ради України зі сприяння реалізації народної законодавчої ініціативи, терміни й порядок розробки законопроекту за дорученням громадян України; порядок прийняття Верховною Радою України законопроекту, внесеного в порядку народної законодавчої ініціативи, та перевірки підписних листів на підтримку відповідного законопроекту; права та обов'язки ініціативної групи та її уповноважених представників під час розгляду поданого законопроекту тощо.

6. Для уточнення порядку зміни конституційного ладу та території України народом України треба внести такі зміни та доповнення до Закону України «Про всеукраїнський референдум»:

– ч. 1 ст. 17 викласти в такій редакції: «Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України та за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України»;

– ст. 18 доповнити ч. 3 в такій редакції: «Законопроекти про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, які передбачають зміну території України, вносяться винятково народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу,

щонайменше з 2/3 території держави та підлягають обов'язковому затвердженню на всеукраїнському референдумі»;

– ч. 2 ст. 20 про те, що на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути винесено (ініційовано) питання про зміну території України, виключити.

7. Для визначення процедури реалізації права народної законодавчої ініціативи необхідно прийняти Закон України «Про народну законодавчу ініціативу», у якому визначити, що: 1) громадяни України можуть виступати ініціатором будь-якого законопроекту, крім законопроектів із питань податків, бюджету та амністії; 2) народ України має виключне право законодавчої ініціативи з питань прийняття нової Конституції України та про зміну території держави; 3) мінімальна кількість голосів громадян України, що володіють виборчим правом, необхідна для реалізації права законодавчої ініціативи, складає 450 тис., зібраних щонайменше з 2/3 адміністративно-територіальних одиниць держави; 4) для розробки законопроекту необхідне утворення ініціативної групи в кількості не менше 100 осіб, зареєстрованої в Центральній виборчій комісії, яка самостійно розробляє відповідний законопроект або доручає цю роботу комітету Верховної Ради України, який має бути спеціально утворений для сприяння в реалізації народної законодавчої ініціативи; 5) надати право на оскарження до Вищого адміністративного суду України відмови в прийнятті законопроекту Верховною Радою України або відмови відповідного комітету в розробці законопроекту за дорученням ініціативної групи; 6) в окремому розділі Закону України «Про народну законодавчу ініціативу» визначити порядок подання законопроекту та збирання підписів на його підтримку за допомогою інформаційно-комунікативної мережі Інтернет.

8. З метою підвищення ефективності процедури реалізації права народної законодавчої ініціативи запропоновано визначити в Законі України «Про народну законодавчу ініціативу»: 1) право ініціативної групи звернутися до Верховної Ради України для розміщення розробленого

законопроекту на її офіційному сайті з метою ознайомлення з ним громадян України; 2) витрати, пов'язанні із зібранням необхідної кількості голосів для реалізації права законодавчої ініціативи компенсувати за рахунок Державного бюджету у випадку, якщо необхідна кількість голосів буде зібрана й законопроект буде зареєстрований у Верховній Раді України; 3) встановити максимальний термін для збору голосів на підтримку законопроекту 4 місяці з моменту оприлюднення постатейно розробленого законопроекту на офіційному сайті Верховної Ради України; 4) зобов'язати Верховну Раду України в разі невідповідності законопроекту, розробленого ініціативною групою, вимогам юридичної техніки, недосконалості окремих його положень, передати його на доопрацювання до відповідного комітету; 5) надати право уповноваженим представникам ініціативної групи бути присутніми на засіданнях комітету з питань розробки законопроекту, а також його подальшого розгляду в інших комітетах Верховної Ради України; 6) покласти на Верховну Раду України зобов'язання відкритого розгляду відповідного законопроекту та прийняття рішення щодо нього протягом двох місяців після реєстрації.

9. Для вдосконалення конституційно-правового регулювання народної законодавчої ініціативи необхідно: 1) прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти» для визначення обґрунтованості відмови Верховної Ради України в прийнятті законопроекту, поданого в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи; 2) утворити при Верховній Раді України постійно діючий комітет зі сприяння в реалізації права народної законодавчої ініціативи; для цього треба внести доповнення до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», де передбачити функції, права й обов'язки відповідного комітету; 3) у законах України про Державний бюджет України на відповідний рік закладати видатки для виділення коштів на реалізацію громадянами права законодавчої ініціативи.

10. Для розвитку місцевих форм громадських ініціатив необхідно прийняти закон «Про місцевий референдум та інші форми місцевих

ініціатив», у якому, крім іншого, визначити таке коло питань: 1) поняття, принципи, гарантії, порядок та умови проведення місцевих референдумів; 2) поняття, принципи та форми місцевих ініціатив; питання, щодо яких не допускаються місцеві ініціативи; 3) порядок і гарантії подання жителями відповідної території та розгляду відповідними радами місцевих ініціатив; 4) способи застосування з метою подання місцевих ініціатив і підписів на підтримку проведення місцевих референдумів інформаційно-комунікативної мережі Інтернет.

ВИСНОВКИ

У дисертації розроблено науково-теоретичну модель інституту народної законодавчої ініціативи з урахування зарубіжного досвіду в цій сфері та на основі визначення особливостей конституційно-правового регулювання безпосередньої демократії в Україні. У результаті проведеного дослідження обґрунтовано такі висновки та пропозиції.

1. Право народної законодавчої ініціативи – це окреслене Конституцією України та законами України право народу самостійно й безпосередньо розробляти або брати участь у розробці проектів законів України та ініціювати перед парламентом або на референдумі їх обов'язковий розгляд. У класичному розумінні народну законодавчу ініціативу доцільно розглядати як форму вираження безпосередньої волі народу через ініціювання у встановленому порядку перед законодавчим органом прийняття закону, внесення змін до чинного закону або його скасування за умови зібрання необхідно кількості підписів громадян, які мають право голосу. Право народної законодавчої ініціативи є первинним щодо права законодавчої ініціативи глави держави, парламенту, уряду, інших обраних/утворених суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи згідно з конституціями відповідних держав, оскільки їх право є похідним від народу та тимчасово наданим. У трактуванні Конституційного Суду України в Україні не функціонує такий інститут, як право народної законодавчої ініціативи (оскільки він прямо не визначений у жодному нормативному акті); громадяни можуть лише опосередковано, через органи державної влади та місцевого самоврядування, вносити свої законодавчі пропозиції до парламенту.

2. Стан наукового дослідження питання народної законодавчої ініціативи характеризується тим, що воно розглядалося зазвичай у контексті формування громадянського суспільства, а також як один із напрямів розвитку безпосередньої демократії. В Україні відсутні комплексні роботи,

безпосередньо присвячені визначенню конституційно-правової природи права народної законодавчої ініціативи, проблемним аспектам його реалізації та можливості закріплення в конкретних статтях (положеннях) Конституції України та деталізації в законах України.

3. Вимогами, яких мають дотримуватися всі без винятку суб'єкти права законодавчої ініціативи під час реалізації відповідного права, є такі: 1) реалізація права законодавчої ініціативи можлива лише у формі подання до Верховної Ради України проектів законів, постанов, інших актів парламенту, а також пропозицій і поправок до них; 2) поданий проект має відповідати вимогам, встановленим Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», щодо змісту, форми, структури тощо; 3) не допускається подання законопроектів, якими визначається та змінюється конституційний лад в Україні, пропонуються зміни до Конституції України, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України; також не допускається подання законопроектів про внесення змін до Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану.

4. Особливостями конституційно-правового статусу Президента України як суб'єкта права законодавчої ініціативи є такі: 1) має право визначати подані будь-яким суб'єктом права законодавчої ініціативи законопроекти як невідкладні, що має наслідком їх термінове включення Верховною Радою України до порядку денного сесії та розгляд у пріоритетному порядку; 2) має право законодавчої ініціативи щодо внесення проектів законів про внесення змін до Конституції України (разом із не менш як 150 народними депутатами); щодо внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України (разом із не менше як 300 народними депутатами); 3) має виключне право законодавчої ініціативи щодо надання обов'язковості міжнародним договорам (разом із Кабінетом Міністрів України); 4) обмежений у праві законодавчої ініціативи щодо проекту закону про

державний бюджет, проте має право вносити проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України; 5) метою наділення глави держави правом законодавчої ініціативи насамперед є створення передумов для забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина; 6) позбавлений права ініціювати перед Конституційним Судом України питання про неконституційність закону.

5. Особливостями конституційно-правового статусу народного депутата України як суб'єкта права законодавчої ініціативи є такі: 1) встановлено обмеження щодо права подавати проекти законів про державний бюджет, водночас надано право вносити проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України; 2) обмежено право подавати законопроекти про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів; 3) передбачено право вносити проекти законів про внесення змін до Конституції України лише спільно з не менше як 150 народними депутатами, а про внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України – не менше як 300 народними депутатами; 4) він виступає фактично найбільш активним суб'єктом права законодавчої ініціативи. Наділений правом законодавчої ініціативи з метою забезпечення максимального врахування інтересів усіх громадян України з урахуванням територіальних, національних, мовних та інших особливостей; 5) володіє правом ініціювати перед Конституційним Судом України питання про неконституційність закону.

6. Специфіка конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта законодавчої ініціативи полягає в такому: 1) є єдиним колективним суб'єктом права законодавчої ініціативи; 2) має виключне право законодавчої ініціативи щодо законопроектів про Державний бюджет України на відповідний рік; 3) має виключне право законодавчої ініціативи щодо законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів (поряд із Президентом України); 4) уряд обмежений у праві

подавати законопроекти про внесення змін до Конституції України; 5) уряд має право звернутися до Президента України щодо визнання поданого до Верховної Ради України законопроекту невідкладним; 6) законопроектна діяльність уряду чітко планується та здійснюється відповідно до поточних і перспективних планів; 7) позбавлений права ініціювати перед Конституційним Судом України питання про неконституційність закону; 8) мета законопроектної діяльності уряду узгоджується із загальною метою його діяльності, яка спрямована на виконання Конституції України та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції України та законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

7. Народ як суб'єкт права законодавчої ініціативи – це громадяни України всіх національностей, які мають право голосу відповідно до Конституції України та законів України, виявили бажання й активність об'єднатися з метою зібрання необхідної кількості підписів, що підтверджує їх волю виступити з ініціативою щодо розгляду та прийняття відповідного закону в парламенті.

8. Ідентифікаційними ознаками народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи є такі: 1) виступає єдиним і незмінюваним носієм права народної законодавчої ініціативи; 2) суб'єктом реалізації відповідного права може бути кожен громадянин України, що має право голосу; 3) для початку процедури реалізації права народної законодавчої ініціативи в кожному конкретному випадку необхідним є зібрання встановленої кількості підписів громадян, чим підтверджується реальність волі народу зобов'язати парламент розглянути відповідний законопроект.

9. Класичні організаційно-правові форми реалізації права народної законодавчої ініціативи можна класифікувати таким чином: 1) за критерієм сформованості законопроекту, розгляд якого ініціюється: подання належним чином оформленого законопроекту або окреслення лише його загальної концепції з необхідністю подальшого напрацювання або доопрацювання

тексту парламентом в особі його комітетів; 2) залежно від суб'єкта, перед яким ініціюється розгляд законопроекту: ініціювання розгляду законопроекту перед парламентом або ініціювання проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття відповідного закону; 3) за критерієм безпосередньої участі громадян у розробці законопроекту, що подається: безпосередня участь громадян у розробці законопроекту (через громадські слухання, формування ініціативної групи, якій доручено розробити текст законопроекту тощо) або доручення розробки законопроекту парламенту; 4) залежно від предмета народної законодавчої ініціативи: прийняття нової Конституції України; законопроекти про внесення змін до Конституції України, законопроекти про ратифікацію міжнародних договорів, інші законопроекти.

10. До критеріїв відмежування інституту народної законодавчої ініціативи від інших суміжних форм безпосередньої демократії, зокрема, треба віднести такі: 1) народна законодавча ініціатива – це колективне та досить масове звернення громадян України; 2) право народної законодавчої ініціативи реалізується винятково у формі подання законопроекту; 3) для його реалізації необхідне обов'язкове звернення винятково до парламенту (крім випадків, коли одночасно ініціюється проведення всеукраїнського референдуму, тоді звернення відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про всеукраїнський референдум»); 4) реалізація права народної законодавчої ініціативи має завершуватися розглядом парламентом ініціативи та прийняттям позитивного або негативного рішення шляхом голосування в сесійній залі, що дозволяє народу України знати, які політичні сили не підтримали їх ініціативу, для того, щоб застосувати в майбутньому найдієвіші легітимні санкції, зокрема непідтримку на наступних виборах.

11. На сьогодні в Україні можлива реалізація права народної законодавчої ініціативи в таких організаційно-правових формах: 1) ініціювання проведення референдуму, предметом якого є прийняття закону, у тому числі про прийняття нової Конституції України, внесення змін

до Конституції України; закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, не потребує додаткового затвердження Верховною Радою України, підписання Президентом України та Головою Верховної Ради України, на нього не може бути накладено вето Президентом України; 2) направлення електронних петицій, які містять пропозиції щодо прийняття нового закону, внесення змін до чинного закону, зміни законопроекту, що знаходиться на розгляді в парламенті, накладення вето щодо законів, які надійшли на підпис до Президента України; 3) подання громадянами або їх об'єднаннями законопроекту опосередковано через суб'єктів законодавчої ініціативи, визначених у Конституції України.

12. Законодавством деяких країн-членів Європейського Союзу (зокрема, Німеччини та Франції) передбачено дві форми реалізації права народу на здійснення законодавчої ініціативи: 1) ухвалення або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства; 2) реалізацію народної законодавчої ініціативи шляхом внесення законодавчих пропозицій безпосередньо до парламенту. Є також країни (зокрема, Польща та Литва), у яких одночасно передбачено інститут народної законодавчої ініціативи та законодавчий референдум за народною ініціативою.

13. Особливостями регулювання права народної законодавчої ініціативи в США є такі: 1) право народної законодавчої ініціативи та порядок його реалізації визначаються на рівні конституцій штатів; 2) існує низка обмежень щодо подання законопроектів у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, які переважно стосуються питань внесення змін до конституції, податкової політики тощо.

14. У постсоціалістичних державах, у яких закріплюється право народної законодавчої ініціативи (наприклад, Білорусія, Киргизстан, Грузія), особливостями її реалізації є такі: 1) встановлюється різна кількість голосів виборців, необхідних для ініціювання звичайного законопроекту та закону про внесення змін до конституції; 2) до законопроекту, внесеного за

ініціативою громадян, висуваються такі ж вимоги, як і до законопроектів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, тобто право народної законодавчої ініціативи тут існує винятково в оформленому вигляді;

3) громадяни цих держав мають право виражати свою волю, у тому числі в законодавчій сфері, через участь у референдумі.

15. Способами застосування позитивного іноземного досвіду у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи в законодавстві України є такі: 1) 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; 2) встановити обмеження щодо права громадян подавати законопроекти з питань податків, бюджету й амністії; 3) покласти на Верховну Раду України обов'язок розглянути законопроект, поданий у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, протягом двох місяців із дня його внесення та надати Президентові України право застосовувати санкцію за порушення парламентом цього обов'язку у формі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України; 4) визначити на рівні закону порядок реалізації народної законодавчої ініціативи шляхом внесення законопроектів із використанням мережі Інтернет; 5) розвивати форми законодавчої ініціативи на місцевому рівні – визначити порядок проведення місцевих референдумів, у тому числі за ініціативою територіальної громади, інші форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

16. До недоліків конституційного й законодавчого регулювання інституту народної законодавчої ініціативи в Україні треба віднести такі: 1) відсутність у Конституції України прямих норм про віднесення до конституційних суб'єктів права законодавчої ініціативи народу України; 2) неврегульованість форм і механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи – відсутність спеціального закону, яким би визначалися вимоги до законопроектів, що можуть подаватися громадянами України, порядок подання таких законопроектів до Верховної Ради України

тощо; 3) невизначеність на законодавчому рівні процедури підготовки та розгляду у Верховній Раді України законопроектів, поданих у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи; 4) неврегульованість механізму реалізації місцевих ініціатив територіальною громадою.

17. З метою конституювання народної законодавчої ініціативи необхідно внести такі зміни та доповнення до Конституції України: 1) перейменувати розділ III на «Вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії»; 2) у ст. 73 визначити, що винятково всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну конституційного ладу та території України; 3) у ст. 93 серед суб'єктів законодавчої ініціативи визначити народ України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 адміністративно-територіальних одиниць держави, а також зобов'язати Верховну Раду України позачергово розглядати законопроекти, внесені в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, проте не пізніше двох місяців із моменту реєстрації такого законопроекту на відкритому пленарному засіданні; 4) у ст. 154 до суб'єктів, які мають право вносити законопроекти про внесення змін до Конституції України, віднести народ України, а також закріпити виключне право законодавчої ініціативи на внесення законопроектів про ухвалення нової редакції Конституції України та надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, які передбачають зміну території України, за народом України; передбачити, що такі законопроекти підлягають обов'язковому затвердженню на всеукраїнському референдумі.

18. Для приведення конституційного законодавства у відповідність до Конституції України необхідно: 1) внести зміни до ст. 69 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а також в окремій статті розділу IV визначити порядок прийняття законопроекту спеціально створеним комітетом Верховної Ради України зі сприяння реалізації народної законодавчої ініціативи, терміни й порядок розробки законопроекту за

дорученням громадян України; порядок прийняття Верховною Радою України законопроекту, внесеного в порядку народної законодавчої ініціативи, та перевірки підписного листа на підтримку відповідного законопроекту; права й обов'язки ініціативної групи та її уповноважених представників під час розгляду поданого законопроекту тощо; 2) внести відповідні зміни та доповнення до ч. 1 ст. 17, ст. 18 та виключити ч. 2 ст. 20 Закону України «Про всеукраїнський референдум» про те, що на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути винесене (ініційоване) питання про зміну території України.

19. Для визначення процедури реалізації права народної законодавчої ініціативи необхідно прийняти Закон України «Про народну законодавчу ініціативу», у якому визначити, що: 1) громадяни України можуть виступати ініціатором будь-якого законопроекту, крім законопроектів із питань податків, бюджету та амністії; 2) народ України має виключне право законодавчої ініціативи з питань про прийняття нової Конституції України та зміну території держави; 3) мінімальна кількість голосів громадян України, що володіють виборчим правом, необхідна для реалізації права законодавчої ініціативи, складає 450 тис., зібраних щонайменше з 2/3 адміністративно-територіальних одиниць держави; 4) для розробки законопроекту необхідне утворення ініціативної групи в кількості не менше 100 осіб, зареєстрованої в Центральній виборчій комісії, яка самостійно розробляє відповідний законопроект або доручає цю роботу комітету Верховної Ради України, який має бути спеціально утворений для сприяння в реалізації народної законодавчої ініціативи; 5) надати право на оскарження до Вищого адміністративного суду України відмови в прийнятті законопроекту Верховною Радою України або відмови відповідного комітету в розробці законопроекту за дорученням ініціативної групи; 6) в окремому розділі закону «Про народну законодавчу ініціативу» визначити порядок подання законопроекту та зібрання підписів на його підтримку за допомогою інформаційно-комунікативної мережі Інтернет.

20. З метою підвищення ефективності процедури реалізації права народної законодавчої ініціативи запропоновано визначити в Законі України «Про народну законодавчу ініціативу»: 1) право ініціативної групи звернутися до Верховної Ради України для розміщення розробленого законопроекту на її офіційному сайті з метою ознайомлення з ним громадян України; 2) витрати, пов'язанні із зібранням необхідної кількості голосів для реалізації права законодавчої ініціативи, компенсувати за рахунок Державного бюджету у випадку, якщо необхідна кількість голосів буде зібрана й законопроект буде зареєстровано у Верховній Раді України; 3) встановити максимальний термін для збору голосів у підтримку законопроекту 4 місяці з моменту оприлюднення постатейно розробленого законопроекту на офіційному сайті Верховної Ради України; 4) зобов'язати Верховну Раду України в разі невідповідності законопроекту, розробленого ініціативною групою, вимогам юридичної техніки, недосконалості окремих його положень передати його на доопрацювання до відповідного комітету; 5) надати право уповноваженим представникам ініціативної групи бути присутніми на засіданнях комітету з питань розробки законопроекту, а також його подальшого розгляду в інших комітетах Верховної Ради України; 6) покласти на Верховну Раду України зобов'язання відкритого розгляду відповідного законопроекту та прийняття рішення щодо нього протягом двох місяців після реєстрації.

21. Для вдосконалення конституційно-правового регулювання народної законодавчої ініціативи необхідно: 1) прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти» для визначення обґрунтованості відмови Верховної Ради України в прийнятті законопроекту, поданого в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи; 2) утворити при Верховній Раді України постійно діючий комітет зі сприяння в реалізації права народної законодавчої ініціативи; для цього треба внести доповнення до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», де передбачити функції, права й обов'язки відповідного комітету; 3) у законах України про

Державний бюджет України на відповідний рік закласти видатки для виділення коштів на реалізацію громадянами права законодавчої ініціативи.

22. Для розвитку місцевих форм громадських ініціатив необхідно прийняти Закон України «Про місцевий референдум та інші форми місцевих ініціатив», у якому, крім іншого, визначити таке коло питань: 1) поняття, принципи, гарантії, порядок та умови проведення місцевих референдумів; 2) поняття, принципи й форми місцевих ініціатив; питання, щодо яких не допускаються місцеві ініціативи; 3) порядок і гарантії подання жителями відповідної території та розгляду відповідними радами місцевих ініціатив; 4) способи застосування з метою подання місцевих ініціатив і підписів на підтримку проведення місцевих референдумів мережі Інтернет.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2001. – Т. 4. – 720 с.
3. Конституционное право: Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. автор, кол. д-р юрид. наук, проф. С. Л. Авакьян. – М. : Изд. гр. НОРМЛ-ИНФРЛ'М, 2001. – 432 с.
4. Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 року, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – ст. 268.
5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.
7. Алданова К.Ю. Деякі питання правосуб'єктності суб'єктів права законодавчої ініціативи / К. Ю. Алданова // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2010. – Вип. 47. – С. 163-170.
8. Братасюк В. М. Людина-особистість як суб'єкт права в контексті сучасної правової політики / В. М. Братасюк // Публічне право. – 2013. – № 4 (12). – С. 227-234.
9. Герасіна Л. М. Громадянське суспільство і колізії в процесі реалізації політичної влади / Л. М. Герасіна // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 3 (54). – С. 43-51.
10. Дідковська І. О. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз : автореф. дис. канд. політ. наук : спец.

23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / І. О. Дідковська. – К., 2007. – 19 с

11. Жаровська І. М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І. М. Жаровська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 32–39.

12. Іванчо В.І. Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. І. Іванчо. – Ужгород, 2015. – 17 с.

13. Крутько А. Л. Зародження та розвиток народної законодавчої ініціативи / А. Л. Крутько // Держава і право. – 2014. – Вип. 66. – С. 74-82.

14. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд.юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О.М. Мудра. – К., 2003. – 17 с.

15. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі: автореф. дис доктора юр. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. Г. Мурашин. – К., 2001. – 34 с.

16. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: монографія / В. Ф. Нестерович. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 752 с.

17. Словська І. Є. Законодавча ініціатива - початкова стадія законодавчого процесу / І. Є. Словська // Держава та регіони. Сер. Право. – 2011. – Вип. 3. – С. 64-69.

18. Скрипнюк В. М. Громадянське суспільство і система державної влади в Україні: проблеми взаємодії у сучасних умовах / В. М. Скрипнюк // Право України. – 2014. – №4. – С. 81-90.

19. Тополянська Т. О. Конституційно-процесуальні основи реалізації права законодавчої ініціативи : автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.02

«Конституційне право; муніципальне право» / Т. О. Тополянська. – К., 2009. – 22 с.

20. Федоренко В. Л. Система конституційних форм безпосередньої демократії в Україні та перспективи її вдосконалення / В. Л. Федоренко ; за ред. В.М. Огаренка та ін. // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції 3 жовтня 2012 р. – Запоріжжя, 2012. – С. 135-140.

21. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави: монографія / Шипілов Л. М. – Х. : Ви-во «ФІНН», 2009. – 216 с.

22. Щербанюк О. В. Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні / О. В. Щербанюк // Публічне право. – 2013. – № 3 (11). – С. 23-30.

23. Берназюк Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України : монографія д-ра юридичних наук : 12.00.02 / Берназюк Ян Олександрович. – Херсон, 2013. – 512 с.

24. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. – К., 2006. – 235 с.

25. Грищенко А. В. Правовий закон: питання теорії та практики в Україні: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Грищенко Анна Володимирівна. – К., 2002. – 227 с.

26. Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Дутка Галина Іванівна. – К., 2003. – 203 с.

27. Євграфова Є. П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Євграфова Єлизавета Павлівна. – Х., 2005. – 195 с.

28. Задирака Н. Ю. Теоретико-правові питання законотворчості : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Задирака Наталія Юріївна. – К., 2005. – 191 с.

29. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження українського народу / Г. В. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009. – № 3 (12). – С. 25-28.

30. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 192 с.
31. Лозинська І. В. Правотворчість у правовій державі : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. В. Лозинська. — Львів, 2012. — 18 с.
32. Мірошніченко Ю. Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: монографія / Мірошніченко Ю. Р. — К. : Фенікс, 2012. — 360 с.
33. Овчаренко И. Н. Законы в системе источников (форм) права и их классификация: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Овчаренко Игорь Николаевич. — Х., 2004. — 231 с.
34. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Погорелова Зоя Олександрівна. — К., 2004. — 173 с.
35. Ющик О. І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу: дис. ... доктора юр. наук: 12.00.01 / Ющик Олексій Іванович. — К., 2005. — 381 с.
36. Бобракова Н. В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Бобракова Наталья Владимировна. — Краснодар, 2008. — 253 с.
37. Горобец В. Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации: автореф. дис. док-ра юр. наук: 12.00.02 / Горобец Виктор Дмитриевич. — М., 2000. — 39 с.
38. Гуревич В. А. Конституционный принцип народовластия и участие граждан в правотворческом процессе / В. А. Гуревич, З. Г. Галеев // Вестник экономики, права и социологии. — 2013. — № 4. — С. 113-115.
39. Дегтев Г. В. Институт президентства в Российской Федерации: Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Дегтев Геннадий Валентинович — М., 2005. — 351 с.

40. Дмитриева Л. И. Участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дмитриева Лариса Ивановна. – М., 2005. – 147 с.

41. Кичалюк О. Н. Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Кичалюк Ольга Николаевна. – Саратов, 1999. – 176 с.

42. Пригон М. Н. Конституционно-правовой статус парламента России: теория, практика, перспективы: автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право» / М. Н. Пригон. – СПб., 2004. – 30 с.

43. Скуратов Д. Ю. Проблемы участия Президента Российской Федерации в правотворческом процессе: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Скуратов Дмитрий Юрьевич. – Москва, 2002. – 220 с.

44. Тарасов А. С. Правительство Российской Федерации как субъект законодательной инициативы: автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. С. Тарасов. – М., 2002. – 28 с.

45. Ющик О. І. До питання методології пізнання законодавчого процесу в Україні / О. І. Ющик // Право України. – 2009. – № 10. – С. 89-95.

46. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України): Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 № 17-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 44. – Ст. 2045.

47. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 / Горбунова Лідія Миколаївна. – К., 2005. – 225 с.

48. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Мудра Оксана Миколаївна. – К., 2003. – 203 с.

49. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ю. В. Перерва. – К., 2009. – 21 с.

50. Макаров Г. В. Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика / Г. В. Макаров // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1. – С. 5-13.

51. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 44-45. – Ст. 634.

52. Слинько С. С. Правотворча політика держави в сучасних умовах активізації правотворчої діяльності / С. С. Слинько // Університетські наукові записки. – 2012. – № 4 (44). – С. 79-83.

53. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.

54. Петришин О. В. Народовладдя – основа демократичної, правової, соціальної держави / О. В. Петришин // Право України. – 2009. – № 6. – С. 4-11.

55. Селіванов А. О. Суверенітет народу і його забезпечення публічною владою / А. О. Селіванов // Право України. – 2009. – № 11. – С. 66-72.

56. Снігур І. Й. Установча влада народу та установча функція парламенту (окремі аспекти взаємодії) / І. Й. Снігур // Юридична наука. – 2011. – № 1(1). – С. 54-58.

57. Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / Базілевич Д. С., Валентайн Е., Вінокуров І. М., Гаращенко М. В., Жугай Н. С., Крижанівський В. П., Нечипоренко Л. О., Рахімкулов Е. Р., Руденко М. О., Сулова О. І., Фулей Т. І., Чередніченко С. Г. – К. : [ФОП Москаленко О. М.], 2013. – 232 с.

58. Щербанюк О. В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О. В. Щербанюк // Порівняльне аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 97-100.

59. Ющенко О. О. Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі / О. О. Ющенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1(7). – С. 66-69.

60. Нестерович В. Ф. Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів / В. Ф. Нестерович // Право і суспільство. – 2013. – № 5. – С. 15-22.

61. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

62. Важнов С. С. Соотношение правотворческой инициативы граждан с институтами непосредственной демократии / С. С. Важнов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. – 2007. – № 4. – С. 93-98.

63. Конституційне право України: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.

64. Бабенко К. А. Методи конституційного регулювання політико-правових відносин / К. А. Бабенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1 (15). – С. 60-65.

65. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397

66. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

67. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 2 квітня 2010 року № 504/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – №13. – Ст. 40.

68. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.

69. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі): Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1065.

70. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.

71. Бюджетний кодекс України: кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

72. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шатіло Володимир Анатолійович. — К., 2005. — 189 с.

73. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів): Рішення Конституційного Суду України від 28.03.2001 р. № 2-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 15. – Ст. 658.

74. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 93 Конституції України, частини першої статті 35 Закону України "Про бюджетну систему України" (справа про зміни до закону про бюджет): Рішення Конституційного Суду України від 17.05.2001 № 5-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 958.

75. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 № 3-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11. – Ст. 432.

76. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 52 Бюджетного кодексу України» (щодо бюджетних правил про внесення змін до бюджету) [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://eimg.pravda.com/files/a/4/a4b5fbf-porivnyalna-tablitsya--1-.pdf>.

77. Конституция Республики Беларусь: Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-ХІІ // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.

78. Політологія: навчальний посібник / Юрій М.Ф. – К. : Дакор, КНТ, 2006. – 416 с.

79. Мірошніченко Ю. Р. Влада Українського народу та шляхи забезпечення конституційності його рішень / Ю. Р. Мірошніченко // Віче. – 2011. – № 21. – С. 8-11.

80. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

81. Конституція України в ред. від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628/page>.

82. Про внесення змін до Конституції України: від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

83. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України): Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. Спеціальний випуск № 77. – Ст. 2597.

84. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11. – Ст. 143.

85. Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті: проект закону від 29.05.2014 р. (реєстр. № 4953) [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51129.

86. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 36. – Ст. 360.

87. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 18, № 19-20. – Ст. 132.

88. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

89. Про проект Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 01.06.2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 42. – Ст. 1375.

90. Про проект Закону України «Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами»: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.03.2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 31. – Ст. 1039.

91. Про міжнародні договори: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

92. Про комітети Верховної Ради України: закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

93. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

94. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України: Постанова Верховної Ради України від 13.10.1995 № 379/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 37. – Ст. 283.

95. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 850 // Офіційний вісник України. – 2009. – №61. – С. 92.

96. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

97. Про затвердження Типового Положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській

міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 №996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

98. Держалюк О. М. Запити народних депутатів України як інструмент підтримки та реалізації громадських ініціатив / О. М. Держалюк // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 37-42.

99. Белов Д. М. Парадигма українського конституціоналізму : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – Х., 2012. – 568 с.

100. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 202 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“, у редакції Закону України „Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України“ (справа про законодавчу ініціативу): Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2012 № 12-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 44. – Ст. 1706.

101. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р." (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.): Рішення Конституційного Суду України від 12.07.2000 № 9-рп/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 29. – Ст. 1232.

102. Законопроекти, зареєстровані Верховною Радою України: Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_detailed.

103. Гаджи-Заде Э. А. Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гаджи-Заде Эльнур Ахлиман. – Волгоград, 2005. – 228 с.

104. Мазур Д. В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Мазур Дмитро Володимирович. – Х., 2006. – 188 с.

105. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Протасова Вікторія Євгенівна. – Х., 2007. — 222 с.

106. Колюшин Е. Н. Конституционное (государственное) право России / Е. Н. Колюшин. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. – 381 с.

107. Скомороха Т. В. Акти Президента України: конституційно-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Скомороха Тарас Вікторович. – К., 2012. – 17 с.

108. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві: монографія / В. В. Сухонос. – Суми ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2011. – 339 с.

109. Про заходи щодо здійснення правової реформи в Україні: від 19 червня 1995 року № 458/95 (із змінами) // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.

110. Про поліпшення організації законопроектної діяльності: Указ Президента України від 26 листопада 2003 року № 1348 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – том 1. – ст. 2661.

111. Сердюк В. В. Правовий статус Верховного Суду України в системі судової влади: автореф. дис. доктора юр. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В. В. Сердюк. – Х., 2009. – 36 с.

112. Мычко Н. И. Прокуратура Украины : роль и место в системе государственной власти / Мычко Н. И. – Донецк : Донеччина, 1999. – 255 с.

113. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... доктора юр. наук: 12.00.10 / Сухонос Віктор Володимирович. – К., 2009. – 462 с.

114. Конституция Республики Узбекистан: Конституция от 08.12.1992 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818.

115. Пшонка зібрався вдосконалювати виборче законодавство / Українська правда. – 2012. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2012/11/12/6977313/>.

116. Генеральна прокуратура України ініціює зміну процедури позбавлення депутатів недоторканності / Українська правда. – 2015. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/16/7071389/>.

117. У парламенті хочуть відкоригувати правила на вибори / Українська правда. – 2012. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2012/05/29/6965501/>.

118. Про пропозиції Верховного Суду України Тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 11 квітня 2014 року №1 // [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/614AB29B6D45096FC2257CBD001C78C1](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/614AB29B6D45096FC2257CBD001C78C1).

119. Сарторі Дж. Основи теорії демократії: народ і врядування / Сарторі Джованні // Демократія : антологія / [упоряд. О. Проценко]. – К. : Смолоскип, 2005. – XXVIII. – 1108 с.

120. Селіванов А. О. Розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» (доповідь комісії з питань здійснення народовладдя) / А. О. Селіванов // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності. – 2012. – № 6. – С. 12-29.

121. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

122. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

123. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

124. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

125. Крусян А. Р. Громадянське суспільство в Україні як передумова сучасного українського конституціоналізму: поняття і тенденції розвитку / А. Р. Крусян // Право України. – 2014. – № 14. – С. 17-26.

126. Иванова К. А. Реализация правотворческой инициативы граждан Российской Федерации посредством электронных форм / К. А. Иванова, М. С. Мизернюк // Юридические записки. – 2014. – № 1. – С. 47-52.

127. Кутейников Д. Л. Понятие, признаки и основные принципы гражданской законодательной инициативы / Д. Л. Кутейников // Проблемы права. – 2014. – № 2(45). – С. 41-46.

128. Глухачов Є. Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя / Є. Ф. Глухачов // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 4 (27). – С. 2-8.

129. Крутько А. Л. Поняття народної законодавчої ініціативи та її види / А. Л. Крутько // Проблеми законності. – 2015. – С. 43-52.

130. Лісабонський договір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.garant.ru/2566557/1/#block_2000

131. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник / Шаповал В. М. – К. : АртЕк, 1997. – 264 с.

132. Галус О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні / О. О. Галус // Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія Право. – 2013. – Вип. 23. – Ч.1. Т. 1. – С. 118-122.

133. Кременчуцьке районне управління юстиції. Історія конституційного розвитку України / Брошура. – Кременчук, 2010. – С. 8
134. Максакова Р. М. Основні форми реалізації установчої влади. Україна та зарубіжний досвід / Максакова Р. М. – Запоріжжя, 2012. – С. 374
135. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / [Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр.] – М.: Русский язык, 1990. – 917 с.
136. Советский энциклопедический словарь. [3-е изд.] - М.: Советская энциклопедия, 1984. – 1600 с.
137. Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні / О. О. Галус // Університетські наукові записки: часопис Хмельницького університету управління та права. – 2005. – № 4 (16). – С. 51–56.
138. Скрипнюк О. В. Вдосконалення інституту народовладдя в процесі сучасної конституційної модернізації України / О. В. Скрипнюк // Вісник Національної академії правових наук України № 3 (74) 2013. – С. 281-300.
139. Євгенєва А. М. Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація / А. М. Євгенєва // Наукові записки. – 2006. – Т. 33. – С. 29-31.
140. Нестерович В. Ф. Поняття народної правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика / В. Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 11. – С. 137-143.
141. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз): посібник / Г. М. Волянська, М. В. Оніщук, М. В. Савчин, та ін.: За ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка — К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2008. — 188 с.
142. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.1991 № 1286-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 33. – Ст. 443.

143. ЦВК заблокувала проведення місцевих референдумів [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2014. – Режим. доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014215/>.

144. Федоренко В. Л. Всеукраїнський референдум // Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

145. Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Серьогіна Світлана Григорівна. — Х., 1998. — 192 с.

146. Шимків Д. Усе, що Ви хотіли знати про електронні петиції [Електронний ресурс] / Д. Шимків // Українська правда. – 2015. – Режим. доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/09/7/7080434/>.

147. Нестерович В. Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду / В. Ф. Нестерович // Віче. – 2015. – № 22. – С. 18-23.

148. Воробьєва Е. А. Интернет-СМИ как источник и транслятор гражданских инициатив: автореф. дисс. канд. филол. наук: спец. 10.01.10 «Журналистика» / Е. А. Воробьєва. – Иваново, 2010. – 17 с.

149. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 2 липня 2015 р. № 577-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 35. – Ст. 341.

150. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

151. Електронні петиції: офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://itd.rada.gov.ua/petitions/List?aname=published&tmpl=1>.

152. На сайті Президента вже зареєстровано майже 4 тис. електронних петицій [Електронний ресурс] // РБК-Україна. – 2015. – Режим доступу:

<http://www.rbc.ua/ukr/news/sayte-prezidenta-zaregistrirovany-tys-elektronnyh-1441712731.html>.

153. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

154. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України): Рішення Конституційного Суду України від 07.07.1998 № 11-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 1009.

155. Жмеренецький О. "Чому бідні – бо дурні. Чому дурні бо бідні": что, на что и как меняют в Украине [Електронний ресурс] / О. Жмеренецький // Українська правда. – 2015. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2015/04/30/7066421/>.

156. Конституция Французской Республики: Конституция Французской Республики от 1958 г. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.

157. Конституция Федеративной Республики Германия: Конституция Федеративной Республики Германия от 23.05.1949 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.

158. Макарихин Е. В. О гражданской (общественной) законодательной инициативе: российский и зарубежный законотворческий опыт и правоприменение [Электронный ресурс] / Е. В. Макарихин // Режим доступа: http://www.zsno.ru/data/objects/79/files/O_grazhdanskoy_zakonodatelnou_initiative_Makarihin_26.04.2012.doc.

159. Конституция Польской Республики: Конституция Польской Республики от 02.04.1997 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm.

160. Польша проведе национальный референдум [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.euointegration.com.ua/news/2015/05/14/7033742/view_print/.

161. Конституция Австрии: Конституция Австрии от 10.11.1929 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=160>.

162. Ильинский И. П. Парламент Австрии / И. П. Ильинский // Парламенты мира. – М. : Интерпракс, 1991. - С. 7-63.

163. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединённые Штаты Америки, Япония, Бразилия: учебное пособие / [сост. сб., пер., авт. введ и вступ ст. В. В. Маликов]. – 7-е изд., перер. и доп. – М.: Вольтерс-Клувер, 2010. – 656 с.

164. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник / под ред. Б.А. Страшуна. – М.: Норма, 2007. – 896 с.

165. Раафлауб К. Швейцарія не схотіла податкової справедливості [Электронный ресурс] // Европейська правда. – 2014. – Режим. доступа: http://www.euointegration.com.ua/articles/2014/12/1/7028313/view_print/

166. Конституция Латвийской Республики от 06.07.1993 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=8>.

167. Конституция Литовской Республики от 02.11.1992 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm.

168. Moore J.L. Elections A to Z / J.L. Moore. – Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1999. – 560 p.

169. Васильев В. И. Прямая демократия: опыт Калифорнии / В.И. Васильев // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 116-124.

170. Конституция штата Калифорния [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=173>

171. Конституция Соединенных Штатов Америки: Конституция США от 1778 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm>.

172. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы / Дж. Зиммерман // Вестник Московского государственного университета. – Серия 11. – Право. – 1991. – № 5. – С. 47-55.

173. Johnson C. How Our Laws Are Made. - DIANE Publishing, 1999. – 49 с.

174. Автономов А. Актуальные проблемы законодательного процесса в Российской Федерации / Алексей Автономов // Проблемы парламентского права России / [под ред. Л. Иванова]. - Программа Тасис «Рос. конституционализм». Центр конституц. исслед. моск. обществ. науч. фонда. - Б.м.: Би., 1996. - С. 7-24.

175. Конституция Аргентинской Республики от 01.05.1853 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=358>.

176. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10000361>.

177. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 26.11.2003 № 248-3 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num26/d26496.html>.

178. Конституция Грузии: Конституция Грузии от 24.08.1995 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/108331/>.

179. Конституция Кыргызской Республики от 27.06.2010 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru.

180. О порядке реализации права законодательной инициативы: Закон Республики Тыва от 12 июля 2004 г. № 832 ВХ-I [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/802019675>.

181. Антонова О. А. О реализации гражданами права законодательной инициативы [Электронный ресурс] / О.А. Антонова // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе, посвященная 90-летию профессора С.Г. Дробязко: материалы Междун. науч.-практ. конф., г. Минск, 11-12 октября 2012 г. – Минск, БГУ, 2012. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/29372>.

182. Конституционное право зарубежных стран. / Чиркин В. Е. – М. : Юристъ, 1997. – 568 с.

183. Средницька І. О. Особливості правового регулювання участі громадян у законодавчому процесі в Україні / І. О. Средницька // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 5. – С. 59-61.

184. Дідич Т. О. Правотворчі засади стабілізації розвитку суспільства / Т. О. Дідич // Правова держава. – 2010. – Вип. 21. – С. 143-150.

185. Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності: Лабораторія законодавчих ініціатив / Часопис Парламент. – 2009. – № 1. – С. 33-47.

186. Про нормативно-правові акти: законопроект від 01.12.2010 р. реєстр. № 7409 [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

187. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.

188. Ганжуров Ю. С. Парламент України в політичній комунікації: політологічний аналіз : автореф. дис. д-ра політ. наук : 23.00.02 / Ганжуров Юрій Семенович. – К., 2007. – 32 с.

189. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від

22.05.2006 № 428 [Електронний ресурс] // Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3/print1433867927924814>.

190. Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (щодо права громадян на внесення законопроекту, за наявності не менш як 100 тисяч підписів на його підтримку): проект Закону від 03.04.2012 реєстр. № 10296 [Електронний ресурс] // Режим доступу:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43017.

191. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (щодо права громадян на внесення законопроекту, за наявності не менш як 100 тисяч підписів на його підтримку)): Висновок Головного науково-експертного управління від 21.05.2012 [Електронний ресурс] // Режим доступу:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43017.

192. Про правотворчу народну ініціативу: проект Закону від 30 грудня 2013 р. (реєстр. № 3847) [Електронний ресурс] / Режим доступу:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49445.

193. Фукуяма Ф. Помаранчева революція була попередженням для всього світу [Електронний ресурс] / Ф. Фукуяма. – Режим доступу :
http://life.pravda.com.ua/person/2012/07/24/107466/view_print.

194. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства / С. Г. Серьогіна // Право України. – 2014. – № 4. – С. 107-116.

195. Якою мірою Ви впливаєте на владу: соціологічне дослідження, проведене з 27 лютого по 5 березня 2009 р. [Електронний ресурс]: офіційний сайт Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова – Режим доступу: http://www.ucerps.org/ukr/poll.php?poll_id=441.

196. Чи можете Ви сказати, що залучені до активної громадської діяльності (динаміка 2008-2013 рр.): соціологічне дослідження, проведене з 19 по 25 червня 2008 р та з 17 по 22 травня 2013 р. [Електронний ресурс]:

офіційний сайт Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=367.

197. Чи повинні прості громадяни мати реальний вплив на прийняття державних рішень: соціологічне дослідження, проведене з 19 по 25 червня 2008 р. [Електронний ресурс]: офіційний сайт Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=360.

198. У якому випадку у Вас може з'явитися потреба в активній громадській діяльності (динаміка 2008-2013 рр.): соціологічне дослідження, проведене з 19 по 25 червня 2008 р. та з 17 по 22 травня 2013 р. [Електронний ресурс]: офіційний сайт Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=369.

199. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» від 16 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/dopovid-komisiji-z-pitan-zdijsnennja-narodovladdja-schodo-rozuminnja-i-realizaciji-konstitucijnih-polozhen-vlada-narodu-705/>.

200. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ ООН від 12.10.1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

201. Міжнародний пакт про громадські і політичні права: Міжнародний документ ООН від 16.12.1966 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

202. Паризька хартія для нової Європи: Міжнародний документ ОБСЄ від 21.11.1990 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_058.

203. Даниляк О. О. Щодо конституційних форм безпосереднього народовладдя в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс] /

О.О.Даниляк, В.С. Караваєв // Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1485/&sa=U&ved=0CBMQFjAAahUKEwidm5riho_NAhXK83IKHVL5CsU&usg=AFQjCNHfUnEj4dVdnATg10C2TKcnGFQ0rg.

204. Даниляк О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні: аналітична записка [Електронний ресурс] / О. О. Даниляк // Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1027/>.

205. Каплан Ю. Б. Проблеми та перспективи реалізації конституційних засад прямої демократії в Україні на загальнодержавному рівні [Електронний ресурс] / Ю. Б. Каплан // Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/5.htm>.

206. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 03.10.1997 р. № 44зп // Офіційний вісник України. – 1997. – № 42. – С. 59.

207. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі): окрема думка від 16.04.2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.

208. Барабаш Ю. Г. Установча влада українського народу як конституційний феномен / Ю. Г. Барабаш // Право України. – 2009. – № 11. – С. 73-80.

209. Федоренко В. Л. Щодо сутності та змісту категорій «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма

безпосередньої демократії» та їх співвідношення в конституційній правотворчості [Електронний ресурс] / В. Л. Федоренко // Конституційна асамблея. – 2012. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/v.l.fedorenko-komisija-z-pitan-zdijsnennja-narodovladdja.-schodo-463/>.

210. Більшість українців хоче брати участь у зміні Конституції [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2014. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/05/15/7025464/>.

211. Ким має прийматися закон про внесення змін до Конституції: соціологічне дослідження, проведене з 22 по 27 травня 2015 р. [Електронний ресурс]: офіційний сайт Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1048.

212. Чи брали Ви якимось чином участь у обговоренні поправок до Конституції: соціологічне дослідження, проведене з 12 по 19 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]: офіційний сайт Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1048.

213. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону від 31.03.2009 реєстр. № 4290 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4290&skl=7.

214. Проект Концепції внесення змін до Конституції України: документ Конституційної Асамблеї від 21 червня 2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://vybor.ua/article/novaja_konstitucia/proekt-koncepciyi-vnesennya-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-21-cherhvnya-2013.html.