

Промський Євгеній Сергійович

студент

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Промский Евгений Сергеевич

студент

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Promskyi Yevhenii

Student of the

Yaroslav Mudryi National Law University

Новиков Александр В'ячеславович

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Новиков Александр Вячеславович

кандидат юридических наук,

доцент кафедры государственного строительства

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

Novikov Oleksandr

Candidate of Jurisprudence,

Docent of the Department of State Construction

Yaroslav Mudryi National Law University

НАРОДНА ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА ЯК ПРОТИДІЯ НЕРОЗВИНЕНІЙ ПАРТІЙНІЙ СИСТЕМІ

НАРОДНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА КАК ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕРАЗВИТОЙ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЕ

PEOPLES LEGISLATIVE INITIATIVE AS THE COUNTERACTION TO UNDEVELOPED PARTY SYSTEM

Анотація. Статтю присвячено питанню необхідності запровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні. Проаналізовано досвід зарубіжних країн у цій сфері. Автори висловили свою думку стосовно причин необхідності появи народної законодавчої ініціативи в нашій державі та до яких наслідків це може призвести. Розглянуто перспективи розвитку партійної системи України внаслідок запровадження зазначеного інституту. Автори акцентують свою увагу на взаємозв'язку введення народної законодавчої ініціативи та розвитку партійної системи.

Ключові слова: народна законодавча ініціатива, партійна система, законотворчість, політична партія, законодавча ініціатива.

Аннотация. Статья посвящена вопросу необходимости введения института народной законодательной инициативы в Украине. Проанализирован опыт зарубежных стран в этой сфере. Авторы высказали свое мнение о причинах необходимости появления народной законодательной инициативы в нашем государстве и к каким последствиям это может привести. Рассмотрены перспективы развития партийной системы Украины в результате введения указанного института. Авторы акцентируют свое внимание на взаимосвязи введение народной законодательной инициативы и развития партийной системы.

Ключевые слова: народная законодательная инициатива, партийная система, законотворчество, политическая партия, законодательная инициатива.

Summary. *The article is devoted to the question of necessity to introduce the institute of peoples legislative initiative in Ukraine. The experience of foreign countries has been analyzed in this sphere. Authors have advanced the opinion about the reasons of necessity to introduce peoples legislative initiative in our state and about consequences that it can cause. They considered perspectives of the development of Ukrainian party system, caused by introducing of that institute. Authors have accented attention to the causation of introducing of peoples legislative initiative with the development of party system in Ukraine.*

Key words: *peoples legislative initiative, party system, political party, legislative initiative.*

Постановка проблеми. Народна законодавча ініціатива не є новелою в сучасному світі. У багатьох розвинених демократичних парламентських республіках і монархіях, а також у напівпрезидентських республіках з розвинутою партійною системою цей інститут успішно діє на благо громадян зазначених держав. У зв'язку із цим відсутні сумніви у необхідності розширити можливості громадян України в частині безпосереднього керування державними справами, а також надання засобів впливу на суб'єктів владних повноважень щодо вирішення важливих питань, що постають в Україні. Тому питання надання українському народу права законодавчої ініціативи є актуальним на сьогоднішній день.

Стан досліджень. Питання народної законодавчої ініціативи вивчалось багатьма науковцями і правниками. Серед них слід виокремити таких як Н. Антонова, О. Даниляк, О. Галус, Г. Задорожня, Е. Крупеніна, А. Крутько, Ю. Мірошніченко, О. Скрипнюк, І. Средницька, Ю. Фрицький та інші визначні вчені.

Метою статті є аналіз народної законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах та обґрунтування необхідності введення такого інституту в Україні для забезпечення реальних потреб громадян та прискорення становлення і розвитку партійної системи. Ми також впевнені, що цей інститут реально підніме рівень правосвідомості й правової культури громадян.

Виклад основного матеріалу. Народна законодавча ініціатива — складний інститут, зміст якої полягає у тому, що визначена законодавством кількість громадян може ініціювати створення або запропонувати готовий законопроект, шляхом внесення його до представницького органу. Цей законопроект підлягає обов'язковому розгляду або винесенню його на референдум, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи не прийняття відповідного законопроекту [1].

Народна законодавча ініціатива широко відома в різних країнах світу. У 2012 році ця форма безпосередньої демократії була введена і на міжнародному рівні в Європейському Союзі та передбачена у статті 11 Лісабонського договору. На національному рівні вищезазначений інститут передбачений конституціями таких розвинених країн світу, як Австрія, Італія, Іспанія, Швейцарія, у країні, що розвивається, Бразилії, а також конституціями ряду держав з перехідною економікою (Албанія, Польща, Словенія, Румунія) і нових держав, що утворилися в резуль-

таті розпаду СРСР (Білорусь, Грузія, Киргизстан, Латвія і Литва). Нерідко дане право закріплюється за громадянами на муніципальному рівні, а також на рівні адміністративно-територіальних одиниць (США) [2, с. 198–199].

Так, Конституцією високорозвинутої демократичної Італії з розвинутою партійною системою у ст. 50 передбачено, що всі громадяни можуть направляти в палати петиції з вимогою законодавчих заходів або з викладом суспільних потреб. Частина 2 ст. 71 Основного Закону Італійської Республіки вказує, що народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менше ніж 50000 виборців постатейно складеного законопроекту [3]. Народна законодавча ініціатива Італії не передбачає будь-яких зобов'язань стосовно парламенту щодо обов'язкового розгляду та прийняття рішення щодо неї. Так, з 1979 по 2014 р. в італійському парламенті було представлено 260 народних законодавчих ініціатив, 137 (53 %) із них ніколи не обговорювались у комісіях парламенту і, лише три проекти закону стали чинними у 1983, 1992 і 2000 рр. [4].

Серед конституційних реформ в Іспанії важливе місце у Конституції 1978 р. було відведено народній законодавчій ініціативі. Так, ст. 87 закріплює можливість частини виборчого корпусу (не менше ніж 500000 виборців) ініціювати та здійснювати законодавчу ініціативу шляхом внесення законопроекту, викладеного у формі статей закону [5, с. 191].

На відміну від Італії, народна законодавча ініціатива Іспанії регулюється Органічним законом про народну законодавчу ініціативу, що був схвалений у 1984 р. (оновлений та новелізований у 2006 р.), у преамбулі якого вказується мета народної законодавчої ініціативи, яка реалізується шляхом: «безпосередньої участі народу як єдиного джерела народного суверенітету в розробленні законопроектів поза представленими у парламенті політичними партіями» [6]. У правовій системі Іспанії застосування народної законодавчої ініціативи вважається настільки складним інструментом, що за 30 років її існування (1982–2014 рр.) громадянами було запропоновано лише 66 народних законодавчих ініціатив, із них тільки 12 перевищили необхідний бар'єр підписів і лише одна стала законом [7].

Народна законодавча ініціатива в Австрії регулюється ч. 2 ст. 41 Федерального конституційного закону Австрії 1920 р., розділом X Регламенту Національної ради Австрії «Особливі положення про порядок обговорення законопроектів», Федеральним

конституційним законом про народну ініціативу 1973 р. та Федеральним конституційним законом про народне голосування 1972 р.

Існує декілька важливих вимог, пропонованих для реалізації народної законодавчої ініціативи в Австрії: вона не повинна торкатися бюджетних питань; представлена у формі готового законопроекту (про що прямо вказано у ч. 2 п. 69 Регламенту і ч. 2 ст. 41 Федерального конституційного закону), а також повинна становити питання, що входять до компетенції парламенту федерації. Двоетапний порядок здійснення народної законодавчої ініціативи в Австрії включає збір не менше ніж 10000 підписів, які разом із народною законодавчою ініціативою представляються компетентному комітету Національної ради для здійснення попереднього обговорення, після чого народна законодавча ініціатива з отриманням не менше ніж 100000 підписів громадян (200000 до 1981 р.), що володіють правом голосу, або однієї шостої частини громадян трьох земель (суб'єктів Австрійської федерації), має бути передана Центральній виборчій комісії на обговорення Національної ради (п. 3. (2), п. 4. (1) Федерального конституційного закону про народну ініціативу). Це близько 2 % австрійського електорату. Однак за минуле півстоліття положення Федерального конституційного закону про народну ініціативу Австрії не отримали можливості повною мірою реалізуватися. Приміром, на федеральному рівні Австрії було проведено більше 30 народних законодавчих ініціатив, які майже усі досягли межі 100000 підписів, але так і не були прийняті парламентом [8].

Із наведених прикладів можна зробити висновок, що на практиці народна законодавча ініціатива використовується досить рідко. Однак все одно виникає питання: навіщо таким високорозвиненим демократичним державам з розвинутою партійною системою інститут народної законодавчої ініціативи. Цьому є цілком зрозумілі причини.

По-перше, у такий спосіб народ як джерело державної влади отримує змогу безпосередньо брати участь у процесі законотворчості. Народна законодавча ініціатива забезпечує громадян правом попередньо зібрати необхідну кількість підписів, підготувати законопроект та передати його на розгляд парламенту.

По-друге, деякі групи громадян після парламентських виборів можуть не отримати свої представників у парламенті. Таким чином вони не матимуть у вищому законодавчому органі депутатів, які представлятимуть їх інтереси. Наявність інституту народної законодавчої ініціативи вирішує це питання, оскільки групи громадян, чії представники не змогли обратитися до парламенту, отримують можливість подати законопроект, що враховує їх інтереси, який обов'язково буде розглянуто.

Україна не може похвалитись розвинутою партійною системою. На сьогоднішній день більша частина

громадян не погоджується з думкою, що народні депутати України представляють інтереси своїх виборців. Запровадження ж права народної законодавчої ініціативи може стати вирішенням багатьох проблем. Не можна не погодитись з думкою Средницької І. Ю., яка у своїй дисертації зазначає, що серед найважливіших політичних передумов народної законодавчої ініціативи в Україні є комплекс різних за своєю природою, змістом та значенням факторів, які можна вважати факторами конституційного розвитку народної законодавчої ініціативи, а саме:

- 1) ускладнення суспільних відносин, необхідність швидко реагувати на зміни в суспільстві, заповнювати прогалини в законодавчому регулюванні тих або інших сфер життєдіяльності суспільства;
- 2) неможливість законодавчої гілки влади оперативно реагувати на запити, що виходять від суспільних спільнот, перевантаженість Верховної Ради України та необхідність глибоких реформ у публічному управлінні;
- 3) необхідність прийняття актів, які потребують специфічного законодавчого регулювання у різних сферах суспільних відносин, в яких парламент може не мати достатніх спеціальних або технічних знань;
- 4) відсутність довіри з боку суспільства до парламенту як до законодавця, порушення рівноваги між цілями громадянського суспільства та законодавчого органу державної влади, що становить у межах демократичного устрою основу налагодження конструктивного та змістовного діалогу у сфері законотворення;
- 5) поступове входження України до європейської спільноти [8].

Стаття 5 Конституції України зазначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Народ як єдине першоджерело влади та як безпосередній носій повноважень, наділений усією повною державною владою, реалізуючи її головним чином через безпосередні форми здійснення народовладдя. Проте вибори та референдум не є вичерпними способами управління державою. Конституція не забороняє відстоювання громадянами своїх інтересів через «інші форми безпосередньої демократії», якими може бути і народна законодавча ініціатива як перспективна форма безпосередньої демократії, яка забезпечує Українському народу безпосередню участь у вирішенні найважливіших питань державного і суспільного життя шляхом розробки та внесення громадянами, що мають право голосу законопроектів, які відповідають національним інтересам на обов'язковий розгляд Верховної Ради України. Тобто, реалізуючи політичні права, Український народ — носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні в особі її громадян, бере участь у здійсненні влади [9].

Згідно з позицією Ю. О. Фрицького, сам термін «єдине джерело влади» спонукає народ, згідно зі ст. 5 Конституції України, бути основним законодавцем щодо визначення основних засад державної влади України, завдяки чому суттєво підвищувалися б роль і значення усіх принципів народного суверенітету [10, с. 161–162].

Але фактично виходить так, що народ, передавши Верховній Раді України право приймати закони, не має можливості взяти участь у законотворчості. Населення незадоволене діяльністю українського парламенту. Народні депутати України та політичні партії після свого обрання забувають свої обіцянки. За 27 років незалежності політична система України лише на початковому етапі свого розвитку. Сьогодні законотворчістю займається вже 8 скликання парламентарів. Однак за весь цей час не утворилося хоча б однієї політичної партії, яка б себе не дискредитувала. При владі залишаються переважно ті самі люди, змінюються лише назви політичних партій. Діяльність народних депутатів обумовлена власними бізнесовими інтересами. Приймаються закони, які вигідні певній вузькій категорії осіб. І ці особи дуже часто є і власниками цих же політичних партій. Виборча система так само не витримує жодної критики. Вибори на мажоритарних округах давно себе дискредитували, оскільки переможцем частіше за все стає кандидат, який набрав більшість голосів виборців не за рахунок своєї політичної програми, а шляхом підкупу електорату, маніпулюючи думкою виборця чи займаючись банальним популізмом. Вибори ж за закритими партійними списками перетворилися на бізнес для лідерів політичних партій, які продають прохідні місця в списку політичної партії особам, яким депутатський мандат потрібний лише через депутатську недоторканість та можливість лобювати власні інтереси. Тобто діяльність Верховної Ради України, її якісний склад, не забезпечує потреб громадян в якісному та дійсно необхідному законодавстві.

Український народ втомився чекати появи політичної системи з декількома політичними партіями, які себе не дискредитували, мають різні та усталені політичні програми, які конкурують між собою протягом декількох каденцій парламенту. Громадяни вже звикли до того, що передвиборчі програми політичних партій або банально забуваються і не виконуються, або повертаються на 180 градусів. Усі демократичні держави проходили етап формування політичної системи не один десяток років. В Україні за 27 років незалежності не з'явилося жодної гідної політичної партії, якій довіряє значна частина населення.

Надання ж громадянам права народної законодавчої ініціативи дасть змогу групі осіб самостійно, без посередників у вигляді народних депутатів України чи політичних партій, ініціювати законопроект, який справді відповідатиме потребам громадян. Слід

передбачити обов'язок для Верховної Ради України розглянути такий законопроект. Г. В. Задорожня обґрунтувала необхідність визнання Українського народу суб'єктом законодавчої ініціативи у парламенті тим, що організувати прийняття закону у парламенті за народною ініціативою значно легше і дешевше, ніж на всеукраїнському референдумі, та процес прийняття законів у парламенті значно мобільніший, ніж на референдумі [11, с. 28].

Першою спробою законодавчо врегулювати в Україні народну законодавчу ініціативу робилася народним депутатом В. В. Колесніченко (законопроект «Про правотворчу народну ініціативу») № 3847 від 30 грудня 2013 р. [12]. На думку автора законодавчої ініціативи, відсутність в Україні такого інструменту прямої демократії, як народна правотворча ініціатива негативно впливає на демократичний розвиток Української держави, налагодження ефективного співробітництва між громадянським суспільством та органами влади. Були й інші законопроекти, однак слід констатувати, що сьогодні жоден із законопроектів про народну законодавчу ініціативу не має політичних перспектив бути прийнятим в найближчий час.

Окрім того, народна законодавча ініціатива може бути саме тим каталізатором, який дасть поштовх розвитку партійної системи України. Група осіб, яка змогла зібрати визначену Конституцією або законом кількість підписів, розробити законопроект, внести його на розгляд до Верховної Ради та домогтись його прийняття — це вже практично політична партія. Згідно зі статтею 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Стаття 2 закону України «Про політичні партії» дає визначення поняттю «політична партія»: «Політична партія — це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах». Деякі науковці виділяють п'ять основних ознак політичної партії, які відрізняють політичні партії від інших суспільно-політичних організацій і груп тиску:

1. Організаційна оформленість: стійкі внутрішньопартійні відносини і наявність розгалуженої структури на загальнонаціональному, регіональному і місцевому рівнях (виборні центральні органи і мережа регіональних відділень).

2. Відкрита налаштованість на владу. Ця ознака відрізняє партії не тільки від суспільних рухів, але й від груп тиску. Останні часом володіють реальною владою, але не афішують цього, віддаючи перевагу озвученню своїх інтересів через партійних лідерів.

3. Пошук масової опори: безпосередньо активних членів і виборців. Це вимагає від партій проведення агітаційної роботи, пропаганди своїх доктрин.

4. Ідеологічність партійних доктрин. Правда, у сучасній практиці поширений феномен електоральних партій, в яких ідеологія відступає на задній план, а головними функціями стає висування кандидатів: мобілізація виборців на підтримку кандидата. У будь-якому випадку партія пропонує своїм послідовникам певну систему орієнтацій стосовно стратегії розвитку суспільства.

5. Наявність програмної мети — певного проекту розвитку суспільства. Програма відбиває інтереси окремої соціальної групи або претендує на вираження інтересів більш широких мас [12, с. 42].

Тобто, група осіб, яка об'єдналась навколо певного питання, яка розробила законопроект, збрала необхідну кількість підписів та внесла до Верховної Ради України фактично уже є політичною партією, яка утворилася природним для політичної партії шляхом: знизу, а не згори. Важливим для нас є те, що ці політичні партії не будуть створені штучно — з чистого листа, як чийсь бізнес-проект. Наступним кроком для таких груп громадян буде реєстрація як політичної партії.

Таким чином, запровадження народної законодавчої ініціативи не тільки допоможе реагувати на реальні потреби групи громадян, а й пришвидшить становлення і розвиток партійної системи України. Поява такого інституту дасть поштовх для розвитку правової культури громадян, їх об'єднанню за політичними поглядами та створенню нових політичних партій, які будуть не ширмою для реалізації інтересів певного вузького кола осіб, а справжніми представниками громадян у парламенті.

Деякі вчені вважають, що народна законодавча ініціатива порушує принцип парламентського представництва. Однак на наше переконання доктринально народна законодавча ініціатива не порушує вищезазначеного принципу, оскільки цей принцип разом з народною законодавчою ініціативою діє в високорозвинених парламентських республіках і монархіях, а також у напівпрезидентських республіках з розвинутою партійною системою, не обмежуючи конституційні повноваження парламентів у законотворчій діяльності.

Висновки. На сьогоднішній день народ України позбавлений права законодавчої ініціативи, яке мають громадяни багатьох високорозвинених зарубіжних країн, хоча дуже його потребує. Діяльність українського парламенту на влаштовує населення. Партії, що знаходяться у Верховній Раді України, повністю себе дискредитували. Через це сьогодні необхідним і доцільним є запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, яка направлялася б до Верховної Ради України і передбачала певні зобов'язання щодо реагування на них. Можливість громадян ініціювати розгляд законопроектів дасть змогу парламенту актуалізувати законотворчість і долучити до цього процесу носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні — український народ. Окрім того, запровадження вищезазначеного інституту буде каталізатором розвитку партійної системи. Відбудеться підвищення правової та політичної культури населення, об'єднання його спочатку у групи за політичними чи іншими поглядами (об'єднання за певними інтересами чи потребами), а згодом і у політичні партії, які буду дійсно представниками народу в парламенті. А тому на наше переконання громадянське суспільство має активізувати свої зусилля в цьому напрямку для створення тиску на владу з метою прийняття необхідних змін до Конституції України та деталізації конституційних положень у відповідному Законі.

Література

1. Крутько А. Л. Поняття народної законодавчої ініціативи та її види [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-narodnoy-zakonodatelnoy-initsiativy-i-eyo-vidy.pdf>.
2. Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ifp.uran.ru/files/publ/eshegodnik/2001/16.pdf>.
3. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособ. / сост. В. В. Маклаков. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2006. — 608 с.
4. Leggi di iniziativa popolare, dimenticate dalla nostra politica. — 31 ottobre 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://blog.openpolis.it/2014/10/31/leggiiniziativa-popolare-dimenticate-dalla-nostra-politica/>
5. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: БЕК, 2002. — 592 с.

6. Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo3-1984.html.
7. Hottelier M. Suisse: réforme des droits populaires de rang federal / Michel Hottelier // *Revue Française de Droit Constitutionnel*. — Presses Universitaires de France, n o 55, 2003. — № 3. — P. 657–670.
8. Средницька І. Ю. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5681/Diss.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
9. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: монографія / Ю. О. Фрицький; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Дніпропетровськ: Ліра, 2006. — 360 с.
10. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу / Г. В. Задорожня // *Юридичний вісник*. — 2009. — № 3(12). — С. 25–28.
11. Про правотворчу народну ініціативу [Електронний ресурс]: проект Закону України від 30.12.2013 р. № 3847. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG2YV00A.html.
12. Політичні партії: теорія та функціональні практики: [Навчальний посібник] / Новакова О. В., Агафонова Г. С., Моїсєєва А. С., Струнін П. А. — Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2014. — 300 с.