

та ін. ; за заг. ред. О.Г. Данілюяна. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 10, 209.

8. Алексеев С.С. Право: азбука-теорія-філософія: опыт комплексного исследования. М. : Статут, 1999. – С. 31.

9. Военное право : учебник / И.Н. Арцибасов, Х.М. Ахметшин, В.Г. Белявский и др. ; под ред. А.Г. Горного. – М. : Воениздат, 1984. – С. 19-20.

10. Правові основи військового будівництва та військово-цивільних відносин : збірник законодавчих актів з питань національної безпеки і оборони ; ред. рада : Г.К.Крючков (голова), Б.Л. Андресюк, В.П. Горбулін та ін. – К. : Парламентське вид-во, 2005. – С. 88-95.

11. Сліденко І.Д. Тлумачення конституції: питання теорії // Сліденко І.Д. – Одеса : Фенікс, 2003. –С.107, 151, 156.

12. Шишкіна Є.В. Конституційні вимоги прав людини на повагу до своєї гідності / Шишкіна Є.В. // Конституційні засади державотворення і право творення в Україні: проблеми теорії і практики: до 10-річчя Конституції України і 15-ої річниці незалежності України : зб. наук. статей / за ред. Ю.С. Шемшученка; упор. І.О. Кресіна, В.П. Нагребельний, Н.М. Пархоменко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – С. 229.

13. Савчин Н.М. Конституціоналізм і природа конституції : монографія / Савчин Н.М. – Ужгород : Поліграф-центр»Ліра», 2009. – С. 357-358.

14. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №48. – Ст. 410.

15. Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №14. – Ст. 116.

16. Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 45. – Ст. 487.

17. Імплементація державних рішень з проблем євроатлантичної інтеграції України : матеріали міжнародної конференції (Київ, 27 лютого 2003 р.) / Національний інститут міжнародної безпеки, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. – К. : НІМБ, DCAF. – 240 с.

18. Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №12. – Ст. 213, 230.

19. Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 14. – Ст. 317.

УДК 340.12:342.34

А. Л. КРУТЬКО

ЗАРОДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

У статті акцентовано увагу на дослідженні та аналізі процесу зародження, формування та розвитку однієї з форм безпосередньої демократії- народної законодавчої ініціативи. З'ясовано, що інститут публічних слухань, народних зборів, чолобитень та петицій лягли в основу формування народної законодавчої ініціативи. Також досліджено процес становлення народної законодавчої ініціативи в Сполучених Штатах Америки та Швейцарії та наводяться основні фактори, які стали каталізатором запровадження даного інституту. Ґрунтовно та всебічно проаналізовано українське законодавство на предмет регулювання його народної законодавчої ініціативи. І визначено історично дана форма безпосередньої демократії мала місце на українській землі, але ,на даний, момент правова регламен-

© КРУТЬКО Анастасія Леонідівна – аспірантка Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

тація цього інституту відсутня. Проте, народна законодавча ініціатива широко використовується та діє в інших зарубіжних країнах та в Європейському Союзі. Це обумовлено перш за все високим рівнем правосвідомості громадян та бажанням брати участь в управлінні державними справами.

Ключові слова: демократія, форми безпосередньої демократії, народні збори, петиція, народна законодавча ініціатива.

Крутько А.Л. Зарождение и развитие народной законодательной инициативы

В статье акцентировано внимание на исследовании и анализе процесса зарождения, формирования и развития одной из форм непосредственной демократии – народной законодательной инициативы. Выяснено, что институт публичных слушаний, народного собрания, чолобитень и петицій легли в основу формирования народной законодательной инициативы. Также исследован процесс становления народной законодательной инициативы в США и Швейцарии, приводятся основные факторы, которые стали катализатором внедрения данного института. Основательно и всесторонне проанализировано украинское законодательство на предмет регулирования его народной законодательной инициативы. И определено, что исторически данная форма непосредственной демократии имела место на украинской земле, но, на данный момент правовая регламентация этого института отсутствует. Однако, народная законодательная инициатива широко используется и действует в других странах и в Европейском Союзе. Это обусловлено прежде всего высоким уровнем правосознания граждан и желанием участвовать в управлении государственными делами.

Ключевые слова: демократия, формы непосредственной демократии, народное собрание, петиция, народная законодательная инициатива.

Krutko Anastasiia. Origing and development popular legislative initiative

This paper presents the research and analysis of the popular legislative initiative like a one form of direct democracy, its rise, formation and development.

The author pays special attention to the public hearing institute that was existed and realized in Athens, Greece and ancient Rome. The author also infers a conclusion from the grounds of given examples of the institute realization that the popular legislative initiative originates in aforesaid countries.

The popular assembly and petition have equally important influence on the development and formation of the direct democracy institute, which were not confined to the fact that officials get acquainted with the needs of country, but also to the fact of popular initiative participation, the national participation of legislative process not only in local significance, but national wide.

The article deals with the formation process of popular legislative initiative and mention facts that conduce to it in the United States and Switzerland.

The author suppose that the popular legislative initiative originate is a result from a natural reaction of people's segment to despotism of authoritarian grip. It was primary existed as an accidental social movement and only over the years receive a legal confirmation that respond to national politics and historical features of the certain countries.

First institute of the popular legislative initiative appeared at the legislative level in the United States, where in 1715 electors in Massachusetts were granted a form of local initiative when the colonial General Court enacted a law.

The author analyzes the Ukrainian legislation for the regulation of its popular legislative initiative. Thus, one of the first Ukrainian constitutional projects was the Basic Law of the Ukrainian Union »Independent Ukraine« (1905) that provides for the legislative level the institute of direct democracy. The Constitution of the UNR (1918) also contained a provision for the regulation of popular initiative.

Ukraine does not have the popular initiative in the legislative level at this time. However, this institute is widely used and be in force in other foreign countries and the European Union according to high level of citizen's sense of justice and the desire to participate in public affairs.

Key words: *democracy, forms of direct democracy, the people's meeting, petition, the people's legislative initiative.*

Народна законодавча ініціатива є однією з форм безпосередньої демократії, в основі якої лежить активна участь населення країни у здійсненні публічно-владних функцій та можливість громадян впливати на процес прийняття органами державної влади законодавчих актів. Дана форма прямої демократії забезпечує найбільш тісний, активний взаємозв'язок та взаємодію органів державної влади та суспільства.

Саме історичний метод, який використовується в даній статті, для аналізу розгляданого інституту, дає можливість зрозуміти його суть та місце, як серед інших форм безпосередньої демократії, так і в суспільно-політичному житті¹.

Перш ніж перейти безпосередньо до дослідження формування народної законодавчої ініціативи хотілося б зазначити, що вагомий вплив на формування даного інституту мав інститут публічних слухань. Саме ця форма прямої демократії існувала з моменту виникнення перших форм прямої та представницької демократії й існує досі.

У чому ж полягав цей вплив? Розглянемо на прикладі Афін, Греції та Древнього Риму.

Як відомо, проекти правових актів розроблялися уповноваженими суб'єктами, після чого дані тексти вивішувались у доступних для всіх людей місцях, де вони мали змогу ознайомлюватися, обговорювати та запропонувати до них зміни. Ф. Кессіді відзначав, що «за законами афінської демократії кожен громадянин користувався певною свободою слова і такою ж свободою законодавчої ініціативи. Кожен громадян мав право піддавати критиці посадових осіб та існуючі порядки, міг поставити на обговорення народних зборів проект нового закону і порушити клопотання про відміну існуючого або застарілого, виступити з пропозицією та запитом².

Тобто, саме тут ми можемо прослідкувати певний взаємозв'язок, як серед громадян давньогрецьких держав-полісів, так і між громадянами й уповноваженими суб'єктами, які розробляли закони. Цей зв'язок проявлявся саме в комунікації та дискурсі.

Прояви реалізації народної законодавчої ініціативи також спостерігалися в Спарті, де протягом трьох століть діяв закон Лікурга, відповідно до якого кожен вільний громадян міг виступити з законодавчою ініціативою. Однак, уразі якщо законопроект не підтримувався більшістю громадянами, то ініціатора законопроекту страчували³.

Тому, доречно, на нашу думку, було б зазначити, що народна законодавча ініціатива, як в принципі і більшість форм безпосередньої демократії, бере свій початок з вище перелічених держав. Адже, саме можливість та здатність громадян запропонувати новий закон чи навіть внесення до існуючого певних змін є однією з основних начал народної законодавчих ініціативи.

Зазначимо, що зародковою формою народної законодавчої ініціативи були саме народні збори. Так, наприклад, на вічових зборах Київської Русі, Псковській та Новгородській республіках, відбувалося обговорення законів. Як зазначає І.І. Дітятін, «населення, перебуваючи на Віче, висловлювало на ньому свої скарги, вказувало на потреби й тим самим впливала на хід та розвиток вічевого законодавства». XV столітті інститут віче зникає і на його місці з'являється – Земські збори. Рішення на Земських зборах приймалися після попереднього їх обговорення⁴.

Крім Земських зборів, у Московській Русі існував такий інститут народної участі в законотворенні, як чолобитня.

Чолобитня – це письмове або усне звернення, яке подавалася від різних прошарків людей по тим питанням, які безпосередньо їх цікавили до будь-якої посадової особи чи навіть до імператора. Чолобитню могла подати будь-яка людина стосовно будь-якого питання. На чолобитнях ставився напис «цар вказав і бояри присудили», після чого вона перетворювалася на закон⁵. Перші спроби юридичного регулювання порядку подачі чолобитень відноситься до XVII ст.. Зокрема, у главі 10 «Про суд» Соборного уложення 1649 р., міститься ряд статей (13-17та ін.), які регулюють окремі питання розгляду чолобитень і відповідальність недобросовісних скаржників. Чолобитні стали головним джерелом Новоторгового статуту, підписаного царем Олексієм Михайловичем 22 квітня 1667 року. 14 червня 1763 року Катерина II підписала Маніфест «Про порядок розгляду скарг та прохань на найвище ім'я»⁷.

Значення Земських зборів та чолобитень не вичерпується лише тим, що чиновники завдяки ним безпосередньо знайомилися з потребами країни, а головне в них є те, що в них виявлялася народна ініціатива, народна участь у законодавчому процесі, не тільки в питаннях місцевого значення, а й загальнодержавного⁸.

Що ж стосується Європейських країн, то у Швейцарії на народних зборах брали участь усі повноправні громадяни, які встановлювали свої закони, обирали владу.

Як зазначає відомий політичний письменник Фриман, то кожного року в якийсь весняний день збирається народ-самодержавець, який вирішує важливі політичні справи своєї землі, творить закон, котрим він підпорядковує свою волю. Поряд з народними зборами діє особлива виборна рада, яка має назву «великої ради» або «ради кантону». Це був свого роду парламент, який складався з представників окремих общин. Повноваження парламенту були досить звужені, адже народ приймає закони сам.

Основна мета швейцарських зборів, американських, російських та будь-яких інших була спрямована на звільнення народу від надлишкової опіки місцевої влади над життям громадян та надання йому можливість здійснювати законотворчу діяльність. Адже народ, який підпорядковується закону повинен має бути їх творцем.

Таким чином, немає ні якого сумніву, що самодержавне народне віче мало і має велике виховне значення для народу; воно являє собою стародавню школу демократії⁹.

Історичним попередником народної ініціативи було право петиції, визнане за підданими ще у Біллі про права 1689 (Англія). За часів Великої французької революції XVIIIст. це право вважалося правом «активних громадян» (тобто наділених виборчими правами), за якими вони могли звертатися до державних інституцій, насамперед до законодавчого органу, з пропозиціями і клопотаннями щодо поліпшення їх організації та діяльності. Звернення сприймалися як ініціатива (участь) громадян у державному владарюванні, зокрема у законотворчості¹⁰.

Інститут народної законодавчої ініціативи вперше, на законодавчому рівні з'явився в США, коли у 1715 році був прийнятий закон штату Массачусетс, який закріпив право народної правотворчої ініціативи на місцевому рівні¹¹.

У результаті популістських і прогресивних рухів кінця 1800 початку 1900-х років інтерес до даної форми безпосередньої демократії у Сполучених Штатах Америка постійно зростає. Панування тяжких економічних часів у Північній Америці, недовіра простого народу (народників) до корупційного та олігархічного уряду спонукало народників створювати умови для реформування уряду та введення інститутів прямої демократії. Вони вважали, що народ має право брати участь в створенні закону, а воля його повинна бути єдиною законною основою діяльності будь-якого уряду¹². Саме тому, 5 листопада 1898 році подібне положення було внесено і в Конституцію штату Декота. Народна законодавча ініціатива у 1990 році також була запроваджена в штаті Юта, 1902 – у штатах Орегону та Іллінойсу, у 1904 – у штаті Міссурі, 1905 – в штаті Невада, 1911 – у штатах Каліфорнії та Нью-Мексіко, 1912- у штатах – Небрасці, Огайо, Вашингтон, і т.д.¹³

Зрештою, у період протягом 1898 – 1918 року народна законодавча ініціатива була введена у вісімнадцяти штатах, які були розташовані на захід від Міссісіпі¹⁴.

Демократичні процеси, які охопили Північну Америку не минули і Європу, зокрема й Швейцарію, адже ситуація, яка панувала на її території в кінці XVII на початку XVIII століття певним чином нагадувала ті настрої, які пережили штати Північної Америка.

Справа у тім, що у місцевій республіці, яка складалася в основному з дрібної буржуазії, весь час точилася боротьба з патріархальною олігархією. Основною метою буржуазії – забезпечення суспільних інтересів свого класу та безпосередня участь у політичному житті республіці, а саме в законодавчій діяльності.

Перша рішуча сутичка між прихильниками народовладдя та представниками парламентаризму виникла в кантоні Ваад. Парламентаристи безперечно вбачали у запровадженні народної законодавчої ініціативи певну загрозу, адже відбудеться перехід від представницького способу правління до демократичного способу самоуправління народом. Саме тому вони будь-якими способами намагалися перешкодити запровадженню даної форми демократії, наводячи велику кількість доказів її небезпечності та неефективності. Вони стверджували: «навіщо давати народу право пропонувати закони? Досить з нього і права петиції. Право петиції дає громадянам змогу прохати уряд запровадити закони, яких бажає народ»¹⁵. Але демократи, не дивлячись на переконання парламентаристів, ввели активну боротьбу та рішуче стояли на позиції запровадження народної законодавчої ініціативи, адже вони чітко розуміли вагомість та важливість даного інституту.

У результаті численних сутичок та переговорів у 1845 році в кантоні Ваад народна законодавча ініціатива знайшла свою регламентацію на законодавчому рівні і стала, безумовно, вагомою перемогою ваадської демократії. Ця перемога певним чином вплинула й на інші кантони, адже населення й інших округів також хотіло брати участь у законодавчому процесі та пропонувати ті закони, яких вони потребували. Саме тому, демократи різних кантонів рішуче були налаштовані проти парламентаристів. У результаті невпинної боротьби в 1863 році в Базельських Землях було запроваджено право народу, а точніше 1500 правоздатних громадян, ініціювати, як основні так і звичайні закони. У 1869 році народна законодавча ініціатива була введена і закріплена у ст. 29 Цюрихської конституції¹⁶.

Що ж стосується України, то інститут народної законодавчої ініціативи до початку XX не був відомий. Навіть Конституція Пилипа Орлика 1710 р., яка вважається одним із найважливіших надбань конституційно-правової думки, не передбачала такий чи навіть подібний

інститут. За часів входження України до складу Австро-Угорської та Російської імперії можливість реалізації народної законодавчої ініціативи не передбачалося державно-правовим законодавством цих імперій. У цей період відбувається занепад інститутів представницької демократії. Лише на кінець XIX ст. – поч. XX у національно-конституційній думці поширюються передові ідеї західноєвропейського північноамериканського демократизму.

Так, одним з перших українських конституційних проєктів, що передбачав закріплення на загальнодержавному рівні інститутів безпосередньої демократії, був Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського, розроблений в 1905 р. Українською народною партією. Зокрема ст. 32 цього проєкту передбачала народну законодавчу ініціативу на вимогу не менш як 25 тис. осіб¹⁷.

Конституція УНР 1918 року у статті 39 містила положення, які стосувалися ініціативи та надавалася вона президії парламенту за погодженням з Радою старійшин зборів, фракціям, зареєстрованих Всенародними зборами, групам депутатів числом не менше 30 народних обранців, Раді Народних Міністрів республіки, органам самоврядування, які об'єднують 100 тисяч виборців, громадянам виборцям кількістю 100 тисяч, підписи яких підтвердженні судами і після цього ними до голови Всенародних зборів. Законодавчі проєкти повинні були обговорюватися відповідною комісією, доводиться до відома Ради Народних Міністрів, а після доповіді комісії розглядатися Всенародними зборами. Стаття 41 Конституції УНР констатує, що законодавчі проєкти, внесені, а не ухвалені в одній сесії, можуть прийти під ухвалу нової сесії, але не можуть переходити під ухвалу Всенародних зборів нового складу (після нових виборів)¹⁸.

Ідея народної законодавчої ініціативи, започаткована Конституцією УНР, не знайшла логічної об'єктивізації в радянських конституціях. В Україні за період радянської влади було прийнято чотири конституції – 1919, 1929, 1937, 1978 рр., проте жодна з них не визнала право законодавчої ініціативи за народом¹⁹.

Загалом кінець XIX – поч. XX століття характеризувався активним закріпленням інститутів безпосередньої демократії, зокрема народної законодавчої ініціативи, у Конституціях та законах багатьох держав. Це обумовлено, перш за все, високим рівнем правової культури та бажання громадян брати участь у політичному та суспільному житті країни.

Так право народної законодавчої ініціативи передбачено в ч.2 ст. 41 федеральним конституційним законом Австрійської республіки від 10 листопада 1920 р.; ст. 64, 65 Конституції Латвійської республіки від 15 лютого 1922 року; Конституцією Італійської республіки від 27 грудня 1947 року; ст. 71 Конституцією Угорської республіки від 18 серпня

1949 року (та Закону 1997:LIX) у ст. 28 Дта рядом інших зарубіжних країн.

Народна законодавча ініціатива, як дієва форма безпосередньої демократії у 2012 році знайшла своє закріплення й 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 Союзу на виконання Договорів²⁰.

Підсумовуючи викладене, зазначу, що народна законодавча ініціатива – дієва форма безпосередньої демократії, яка з кожним днем набирає все більших обертів. Регламентация даної ініціативи на законодавчому рівні гарантує право громадянам безпосередньо брати участь в управлінні державними справами, тим самим стабілізуючи дисбаланс між публічними та суспільними інтересами. Саме тому, перспективи подальших розвідок у даному питанні вбачаються, у дослідженні з огляду на зарубіжний досвід, порядку реалізації та використання даного інституту безпосередньої демократії.

1. *Очеретина М.А.* Становлення та розвиток інституту публічних слухань / М.А. Очеретина // Науковий щорічник інституту філософії та права УрО РАН. – 2009. – Вып. 9. – С. 433–443. 2. *Бухтатий О.* Проблематика постановки інформаційної функції держави у працях давньогрецьких філософів / О. Бухтатий // ПУТП (розділ «Державна політика»). – 2013 р. – № 3 (15). – С. 90. 3. *О гражданской (общественной) законодательной инициативе: российский и зарубежный законодотворческий опыт и правоприменение* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL http://www.zsno.ru/data/objects/79/files/O_grazhdanskoj_zakonodatelnoy_initiativa_Makarihin_26.04.2012.doc. 4. *Очеретина М.А.* Цит. праця. – С. 437. 5. *Газимагомедов О.* Народна правотворча ініціатива (історія та практика) / О. Газимагомедов // Матеріали регіональної науково-практичної конференції: «Місце та роль традицій народів Дагестану та становлення громадянського суспільства». – Хасавюрт, 2010. – С. 41. 6. *Очеретина М.А.* Цит. праця. – С. 437. 7. *Комарова В.В.* Народна правотворча ініціатива (історія та практика регулювання в регіонах) / В.В. Комарова // Юрист. – 1999. – № 1. – С. 33–38. 8. *Очеретина М.А.* Цит. праця. – С. 437. 9. *Тахтарев К.М.* Отъ представительства къ народовластью // К.М. Тахтарев. – Санкт-Петербург : Изд. «Библиотеки обществознания», 1907. – С. 47. 10. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2002. – Т.4 : Н-П. – С. 47. 11. *Очеретина М.А.* Цит. праця. – С. 1. 12. *Let the People Decide. – Initiative and Referendum in Wisconsin* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://legis.wisconsin.gov/lrb/pubs/ib/95ib5.pdf>. 13. *A Brief The History of the Initiative and Referendum Process in the United States* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/Drop%20Down%20Boxes/Quick%20Facts/History%20of%20I&R.pdf>. 14. *Let the People Decide. – Initiative and Referendum in Wisconsin* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://legis.wisconsin.gov/lrb/pubs/>

ib/95ib5.pdf. **15.** *Тихтарець К.М.* Цит. работа. – С. 116-118. **16.** Там само. – С. 120-128. **17.** *Погорілко В.Ф.* Референдне право України : навч. посіб. / В.Ф.Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2006. – С. 38, 60-61. **18.** *Ярош Д.В.* Конституція Української народної республіки 1918 року по органи державної влади та управління України: історичний досвід і сучасність / Д.В. Ярош // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 49–56. **19.** *Задорожня Г.В.* Законодавчі повноваження Українського народу / Г.В. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009. – № 3(12). – С. 25–28. **20.** *Лісабонський договір* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.garant.ru/2566557/1/#block_2000.

УДК 342.571(001.891)

Н. В. НЕЛІНА

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Досліджено конституційно-правовий механізм здійснення влади українським народом. Розглянуто форми реалізації конституційної правосуб'єктності українського народу на основі закономірностей і тенденцій цього процесу в Україні.

Ключові слова: український народ, механізм правового регулювання, конституційна правосуб'єктність, пряма демократія, представницька демократія.

Неліна Н.В. Механизм реализации конституционной правосубъектности украинского народа: теоретический аспект

Исследовано конституционно-правовой механизм осуществления власти украинским народом. Рассмотрены формы реализации конституционной правосубъектности украинского народа на основании закономерностей и тенденций этого процесса в Украине.

Ключевые слова: украинский народ, механизм правового регулирования, конституционная правосубъектность, прямая демократия, представительская демократия.

Nelina Natalia. The mechanism of materialization of Ukrainian people's constitutional legal identity: theoretical aspect

In the article the author studies the constitutional and legal mechanism of exercising powers by the Ukrainian people. The forms of materialization of Ukrainian people's constitutional legal identity have been studied based upon some consistent patterns and trends in Ukraine.

Key words: Ukrainian people, mechanism of legal regulation, constitutional legal identity, direct democracy, representative democracy.

© НЕЛІНА Наталія Василівна – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України