

itself is the result of the institute of local self-government, which aims to realize the needs and interests of local communities (large motriyka).

It is noted that from the standpoint of teleology local government acts as a functional statutarно mehamety and urban activities as functionally-activity mezometry (tasks), while serving minimetoyu creation of material and spatial habitat specific human settlements and areas of settlement.

**Key words:** urban planning area, local government, land, spatial impact of human activity in the settlements and resettlement areas.

УДК 342(477)

**М. М. СМУК**

## **СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕМИ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ**

*Розглянуто стан правового регулювання народної законодавчої ініціативи в Україні. На основі аналізу норм Конституції України та проектів змін до Основного Закону держави в цій сфері окреслено перспективи закріплення інституту народної законодавчої ініціативи; розглянуто можливості запровадження даного інституту в правову практику; розглянуто особливості науково-правових підходів до інституту народної законодавчої ініціативи.*

*Досліджено поняття права народної законодавчої ініціативи, стан дослідженості народної законодавчої ініціативи в Україні; проведено аналіз актів конституційно-правового регулювання права народної законодавчої ініціативи; визначено проблеми та недоліки сучасного стану конституційно-правового регулювання права народної законодавчої ініціативи та запропоновано способи їх вирішення.*

**Ключові слова:** народна законодавча ініціатива, правотворча ініціатива, місцева ініціатива, правове регулювання, народна правотворчість.

---

© СМУК Микола Миколайович – здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет»

**Смук Н. Н. Современное состояние законодательного регулирования темы народной законодательной инициативы**

*Рассмотрено состояние правового регулирования народной законодательной инициативы в Украине. На основе анализа норм Конституции Украины и проектов изменений к основному закону государства в этой сфере очерчены перспективы закрепления института народной законодательной инициативы; рассмотрено перспективы и возможности внедрения данного института в правовую практику; рассмотрены особенности научно-правовых подходов к институту народной законодательной инициативы.*

*Исследовано понятие права народной законодательной инициативы, состояние исследованности народной законодательной инициативы в Украине; проведен анализ актов конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы; определены проблемы и недостатки современного состояния конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы и предложены способы их решения.*

**Ключевые слова:** народная законодательная инициатива, правотворческая инициатива, местная инициатива, правовое регулирование, народное правотворчество.

**Smuk Mykola. Current status of legislative regulation institute people's legislative initiative**

*The article deals with the legal regulation of the state of people's legislative initiative in Ukraine. On the basis of analysis of the norms of the Constitution of Ukraine and the draft amendments to the basic law of the State in this area are outlined perspectives securing the popular legislative initiative. The article analyzes prospects and possibilities of introducing this institution in legal practice. Features of scientific and legal approaches to the institution of the people's legislative initiative.*

*In the article the concept of the people's legislative initiative, state of research of people's legislative initiative in Ukraine; analyzes the constitutional-legal acts regulating people's legislative initiative; The problems and disadvantages of the current state of constitutional and*

*legal regulation of national legislative initiatives and suggests ways to address them.*

**Key words:** *popular legislative initiative, lawmaking initiative, local initiative, law regulation, national law-making.*

Розвиток України як демократичної і правової держави зумовлює необхідність пошуку нових механізм формування законодавства. Поетапне становлення законодавчої діяльності в державі включає ряд послідовних стадій. Нерівномірний розвиток законодавства в процесі трансформації правової системи країни свідчить про неефективність законодавчого процесу в країні. Основна причина останнього в недостатній теоретичній розробці основних компонентів законодавчої діяльності, одним з яких є законодавча ініціатива, при реалізації якої постає питання про ефективне правове регулювання нових суспільно-управлінських відносин.

Законодавча ініціатива – це важливий етап законотворчості, на якому розглядається питання про опрацювання, прийняття, зміну або скасування законодавчого акта, який виступає початком здійснення законодавчої процедури з розгляду законопроекту Верховній Раді України.

Існування певного порядку прийняття закону в державі є однією з істотних ознак легітимності самого закону. Недотримання встановленої Конституцією процедури ініціювання, прийняття та оприлюднення закону ставить під сумнів конституційність самого закону.

У свою чергу реалізація інституту законодавчої ініціативи в Україні породжує безліч проблем. Це і його вдосконалення, і підвищення ефективності реалізації, і розширення кола суб'єктів цих правовідносин, це і взаємодія суб'єктів між собою в процесі попереднього розгляду законопроекту, і загальне уявлення законопроектів або законодавчих пропозицій суб'єктами законодавчої ініціативи та ін.

Проблемою у названій сфері залишається реалізація права народної законодавчої ініціативи громадянами. Тим часом це право визнано в деяких державах одним з демократичних інститутів законодавчої діяльності.

В Україні реалізація громадянами своїх ініціатив не отримала належного розвитку і законодавчого закріплення, що і стало об'єктом даного дослідження.

З урахуванням вищезазначеного слід констатувати, що аналіз історико-правових аспектів народної законодавчої ініціативи в Україні як ніколи актуальний і своєчасний. Проведене комплексне дослідження окреслених вище проблем являє собою комплексну спробу загальнотеоретичного наукового аналізу стану правового регулювання інституту народної законодавчої ініціативи в Україні.

Проблеми, пов'язані з народною законодавчою ініціативою, не є новими у юридичній науці. У своїх працях до них частково зверталися такі вітчизняні вчені, як: С.Б. Гавриш, В.С. Журавський, А.П. Заєць, М.І. Козюбра, Л.Т. Кривенко, В.Ф. Погорілко, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко.

Вищим ступенем прояву соціальної активності інститутів громадянського суспільства є можливість формулювати конструктивні пропозиції та реалізовувати їх на законодавчому рівні. Причому, чим доступніша для громадян можливість своїми активними діями впливати на законотворчий процес, тим вище мотивація населення до дотримання правових приписів.

Аналізуючи ступінь розвитку сучасного громадянського суспільства в Україні, більшість фахівців сходяться на думці про те, що сьогодні ми спостерігаємо період активізації діяльності інститутів громадянського суспільства, пробудження громадянської самосвідомості, кардинальну зміну психології більшості населення<sup>1</sup>.

Участь громадян у законодавчому процесі передбачено ст. 69 Конституції України, згідно з якою народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії<sup>2</sup>.

Таким чином, право громадян на участь у законотворчому процесі реалізується опосередковано, через органи законодавчої (представницької) влади, а також безпосередньо через участь населення у референдумі та інших формах безпосередньої демократії.

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<sup>3</sup>.

Важливим моментом формування законодавчих положень, що розкривають зміст права народної законодавчої ініціативи, є фактор рецепції зарубіжного досвіду правового регулювання аналогічних суспільних відносин. Ідучи корінням в давньоєлінські правові традиції, в сучасному вигляді найбільш активно ця форма прямої демократії використовується в країнах Європи: Австрії, Албанії, Латвії, Литві, Іспанії, Італії, Польщі, Румунії, Словенії, Угорщині, ФРН.

Широке поширення цієї форми прямої демократії є популярним ще й тому, що вона надає можливість самоорганізації населення, поза контекстом інтересів різних політичних партій. У рамках народної законодавчої ініціативи населення об'єднується для досягнення мети вдосконалення законодавчого регулювання тих суспільних відносин, які відрізняються підвищеною актуальністю і вимагають негайного правового втручання<sup>4</sup>.

Варто відзначити, що у ряді європейських країн інститут народної законодавчої ініціативи конституціями держав не передбачений, наприклад, у Болгарії, Хорватії тощо. Конституція України також поки що не передбачає існування інституту народної законодавчої ініціативи.

Чинний Основний Закон України хоча і застосовує у своїй термінології поняття «демократія», проте використовує його частково, окрім ст. 1, в якій закріплена демократія як основа конституційного ладу, ця категорія вживається також у преамбулі та ст. 69, де вибори та референдум визначені як форми безпосередньої демократії.

Ст. 38 Конституції визначає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Законодавство України недостатньо регулює таку форму безпосередньої демократії, як народна ініціатива,

що негативно позначається на реалізації громадянами свого права брати участь в управлінні державними справами. Зокрема Основний Закон не прописує інститут народної законодавчої ініціативи, не врегульовує народну ініціативу щодо зміни Конституції тощо.

При розробці Конституції України інститут народної законодавчої ініціативи пропонувався як першою Конституційною комісією (голова Л. Кравчук), так і другим складом комісії (співголови Л. Кучма та О. Мороз)<sup>5</sup>.

При цьому в останньому випадку навіть планувалося зафіксувати згаданий інститут народовладдя у назві відповідного розділу Конституції. Пропонувалося назвати третій розділ «Вибори. Референдум. Народна законодавча ініціатива».

У Проекті Конституції Конгресу українських Націоналістів (КУН), що був опублікований в 1994 році, було запропоновано наступне: законодавчу ініціативу із законопроектом мають право вносити не менш як 250 тис. виборців, а законопроект про внесення змін до Конституції – не менш ніж 2 мільйони 500 тис.<sup>6</sup>

Також, інститут народної законодавчої ініціативи знайшов підтримку в ст. 79, 81 Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесеного на всенародне обговорення Указом Президента України від 25.08.2009 № 671/2009<sup>7</sup>.

Проект Концепції змін до Конституції передбачав істотні зміни розділу про народне волевиявлення. З цією метою пропонувалось заснувати інститут народної законодавчої ініціативи, уточнити принципи реалізації виборчих прав і права на участь у референдумі, обсяги активного і пасивного виборчого права, предмети референдуму.

Автори проекту зазначали, що в окремій статті доцільно передбачити інститут народної законодавчої ініціативи, визначивши, що законопроекти можуть бути внесені до парламенту з ініціативи певної кількості (наприклад, не менше ста тисяч) громадян України, які мають право голосу, та розглядаються невідкладно.

«З ініціативи, наприклад, мільйона громадян України, які мають право голосу, до парламенту може бути поданий і законопроект про внесення змін до Конституції України», – зазначено в документі.

Аналізуючи практику зарубіжних країн щодо застосування народної законодавчої ініціативи, актуальними видаються пропозиції щодо запровадження цього інституту, викладені Президентом України у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради «Про внутрішню і зовнішню політику України в 2013 році» від 6 червня 2013 р.<sup>8</sup>

У цьому Посланні глава держави вніс пропозицію надати українцям право законодавчої ініціативи. Так, Президент України зазначив, що «в подальшій роботі над оновленням Конституції України необхідно розглянути можливість уточнення положень розділу 3 «Вибори. Референдум» і 4 «Верховна Рада України».

Для порівняння, закон Республіки Білорусь «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи громадянами Республіки Білорусь» від 26 листопада 2003 № 248-3 встановлює, що право законодавчої ініціативи належить громадянам Республіки Білорусь, що наділені виборчим правом, у кількості не менше 50 тисяч чоловік. Право законодавчої ініціативи щодо внесення змін і доповнень до Конституції Республіки Білорусь, про тлумачення Конституції Республіки Білорусь належить не менше ніж 150 тисячам громадян. Громадянами, які виступають з пропозицією про внесення проекту закону в Палату представників, повинна бути утворена ініціативна група з реалізації права законодавчої ініціативи у кількості не менше 100 чоловік<sup>9</sup>.

Також, громадяни Євросоюзу можуть бути ініціаторами законодавчого процесу, безпосередньо висувати законопроекти і формувати законодавчу повістку ЄС: Лісабонський Договір від 13.12.2007 р. про внесення змін до установчих договорів ЄС закріпив законодавчу ініціативу як форму прямої участі громадян Союзу в політиці ЄС. Відповідно до ст. 11 зазначеного договору, не менше одного мільйона громадян Євросоюзу, які є національними представниками певної кількості держав-членів ЄС, можуть взяти на себе ініціативу і запропонувати Європейській Комісії, відповідно до її повноважень, направити будь-яку відповідну пропозицію з тих питань, за якими громадяни вважають за необхідне прийняти законодавчий акт ЄС з метою виконання положень установчих договорів<sup>10</sup>.

У червні 2013 року був оприлюднений проект Концепції нової Конституції України. Автори проекту реформування Конституції України пропонували розширити перелік можливостей громадян у реалізації форм безпосередньої демократії – вести інститути народної законодавчої ініціативи і народного вето<sup>11</sup>.

Слід зазначити, що для врегулювання суспільно-політичного конфлікту в нашій державі Верховна Рада України прийняла Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII<sup>12</sup>. Цим було відновлено в Україні парламентсько-президентську форму правління. Разом з тим, станом на сьогодні на порядку денному залишається проведення повномасштабної конституційної реформи.

У проекті Концепції (абзац 19 розділу III «Народне волевиявлення») передбачено доцільність запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, який передбачає, «що законопроекти з питань, віднесених до сфери регулювання законом, можуть бути внесені до Верховної Ради України за ініціативою не менш ніж ста тисяч громадян України, які мають право голосу, і такі законопроекти розглядатимуться парламентом невідкладно».

При подальшій роботі над оновленням Конституції України варто також розглянути можливість уточнення положень розділів III «Народне волевиявлення», IV «Верховна Рада України» проекту Концепції, передбачивши право громадян на народну законодавчу ініціативу як через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, так і через Верховну Раду України.

Для цього науковцями були розроблені наступні пропозиції, зокрема:

- народна законодавча ініціатива реалізується шляхом внесення постатейно розробленого законопроекту групою фахівців не менше ніж 50 чоловік;

- законопроект на розгляд парламенту може бути внесений на вимогу не менше як ста тисяч виборців (співрозмірно з кількістю виборців достатньою для обрання народного депутата України (суб'єкта законодавчої ініціативи) в одномандатному виборчому окрузі);



- 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 два роки із дня відхилення парламентом подібної законодавчої ініціативи<sup>13</sup>.

В законодавстві України за громадянами, на відміну від деяких інших країн світу, не закріплено право безпосередньо вносити законопроекти на розгляд парламенту, не дивлячись на їх конституційне право на участь в управлінні справами держави і права на звернення до державних органів.

У свою чергу, участь громадян у законодавчому процесі та реалізація ініціатив повинні супроводжуватися не тільки громадським обговоренням законопроектів, внесенням пропозицій щодо їх вдосконалення, громадським спостереженням за правотворчою діяльністю державних органів і посадових осіб, а й залученням представників громадянського суспільства в цей процес шляхом подання народних законодавчих ініціатив, що в свою чергу вимагає детальної розробки та прийняття змін до Основного Закону нашої країни.

Визнання в Конституції України народу носієм суверенітету і єдиним джерелом державної влади дає правові підстави говорити про необхідність наділення правом законодавчої ініціативи громадян країни. Тривалий процес, який потребує конкретних знань в галузі законодавчої техніки, високої правової культури, правосвідомості, освіти і виховання під час підготовки законопроекту, виправдовує наділення громадян народною законодавчою ініціативою через подання ними законодавчих пропозицій до парламенту країни, підтримуваних і підписаних встановленою законом кількістю громадян.

**1. Законотворчість:** Участь громадськості у законодавчому процесі / [Ю. Г. Шкарлат, А. М. Євгенєва] ; за заг. ред. Е. Р. Рахімкулов. – К. : Заповіт, 2008. – С. 17. **2. Конституція** України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **3. Крутько А. Л.** Зародження та розвиток народної законодавчої ініціативи / А. Л. Крутько // Держава і право. Юридичні і політичні

науки. – 2014. – Вип. 66. – С. 76. **4.** *Конституційне* (державне) право зарубіжних країн : [навч. посіб.] / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков ; за ред. В. М. Бесчастного. – К. : Знання, 2008. – С. 221. **5.** *Конституція* незалежної України. Книга третя. Частина перша. Документи. Стенограми. – К., 1998. – С. 243. **6.** *Словська І. Є.* Альтернативні проекти Конституції незалежної України / І.Є. Словська // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 832. **7.** *Про винесення* на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» : Указ Президента України від 25.08.2009 № 671/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/671/2009> **8.** *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році* [Електронний ресурс] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України від 06 червня 2013 року. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennya-792/ua/docs/poslannia2013.pdf> **9.** *О порядке* реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь : Закон РБ Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws.newsby.org/documents/laws/law0520.htm> **10.** *Халиков М. И.* Формы реализации общественного мнения в системе современного государственного управления / М. И. Халиков, И.З. Гимаев // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 52. – С. 156. **11.** *Проект* Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://vybor.ua/article/novaja\\_konstitucia/proekt-koncepciyi-vnesennya-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-21-cherhvnya-2013.html](http://vybor.ua/article/novaja_konstitucia/proekt-koncepciyi-vnesennya-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-21-cherhvnya-2013.html) **12.** *Про відновлення дії окремих положень Конституції України* : Закон України № 742VII від 21 лютого 2014 року // ВВР України. – 2014. – № 11. – Ст. 143. **13.** *Щодо конституційних форм* безпосереднього народовладдя в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс] / О. О. Даниляк, В.С. Караваєв // Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/articles/1485/&sa=U&ved=0CBMQFjAAahUKEwidm5riho\\_NAhXK83IKHVL5CsU&usg=AFQjCNHfUnEj4dVdnATg10C2TKcnGFQ0rg](http://www.niss.gov.ua/articles/1485/&sa=U&ved=0CBMQFjAAahUKEwidm5riho_NAhXK83IKHVL5CsU&usg=AFQjCNHfUnEj4dVdnATg10C2TKcnGFQ0rg)

***Smuk Mykola. Current status of legislative regulation institute people`s legislative initiative***

The development of Ukraine as a democratic and legal state necessitates finding new mechanism for the formation of legislation. Stepwise formation of legislative activity in the country includes a number of successive stages. The uneven development of legislation in the process of transformation of the legal system demonstrates the ineffectiveness of the legislative process in the country. The main reason for the latter in insufficient theoretical development of the main components of legislative activity, one of which is a legislative initiative, the implementation of which raises the question of effective regulation and management of new social relations.

The legislative initiative - an important stage of legislation, which considers the elaboration, adoption, amendment or repeal of a statute, acting kick-start the legislative procedure of consideration of the bill Verkhovna Rada of Ukraine.

The existence of a certain order of adoption of the law in the state is one of the essential features of the legitimacy of the law. Failure to initiate the procedure established by the Constitution, the adoption and promulgation of the law questioned the constitutionality of the law.

In turn, the realization of the institute of legislative initiative in Ukraine creates many problems. This improvement, and improving the efficiency of the implementation and expansion of the subjects of these relationships, this interaction between the actors in the process of a preliminary examination of the bill, and overall presentation of bills or legislative proposals subjects of legislative initiative and others.

The problem in these areas is exercising the right of popular legislative initiative by citizens. Meanwhile, a right recognized in some states one of the democratic institutions legislative activity.

In Ukraine, the implementation of citizens' initiatives had not received proper development and consolidation of legislation that was the subject of this study.

In view of the above it should be noted that the analysis of historical and legal aspects of national legislative initiatives in Ukraine ever rele-

vant and timely. Complex research outlined above problems is a comprehensive attempt a scientific analysis of general theoretical legal regulation of the institute of national legislative initiatives in Ukraine.

Analyzing recent events in the history of Ukraine, it should be noted that the issue of building a democratic civil society is extremely important. Today, there is an urgent need to improve the legislative process, including through the introduction of legislative initiative.

Ukraine embarked on the creation and development of a new European state. At this point, the legislative proposal was and remains the primary element of the legislative process, as the "birth" of the law often associated with the need to urgently address the pressing issues in society, and people associated with a willingness to take responsibility for solving problems.

It should be noted that one of the performance criteria of the legislative process is the adoption of effective working of laws that do provide development and strengthening of public relations and solve basic tasks that are essential for the development and construction of democratic, legal and social state.

One of the key issues in the theory and practice of law-making is a question of substance, the procedure and the possibility of the right of popular legislative initiative.

This law expresses the relationship of legislative (representative) bodies with society and its individual members - citizens of the country.

**Key words:** popular legislative initiative, lawmaking initiative, local initiative, law regulation , national law-making.