

Нестерович Володимир Федорович,

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін, Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, вулиця Донецька, 1, Сєвєродонецьк, Луганська область, 93400, тел. (06452) 9-09-88, емейл: mail@lduvs.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0003-2614-0426>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

Анотація. У статті розглянуто конституційно-процесуальні засади реалізації народної законодавчої ініціативи. Вказано, що одним з найвищих проявів прямої демократії в державі є право громадян безпосередньо подавати до парламенту законопроекти або безпосередньо виносити їх на всенародне голосування, які в конституційному праві прийнято позначати народною законодавчою ініціативою. У сучасній конституційній практиці право громадян на народну законодавчу ініціативу передбачено в таких країнах як Австрія, Азербайджан, Албанія, Аргентина, Білорусь, Болівія, Бразилія, Буркіна-Фасо, Венесуела, Вірменія, Гондурас, Грузія, Домініканська Республіка, Еквадор, Замбія, Іспанія, Італія, Кабо-Верде, Кенія, Киргизстан, Колумбія, Коста-Ріка, Куба, Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Марокко, Маршаллові Острови, Мексика, Північна Македонія, Нідерланди, Нікарагуа, Німеччина (тільки на рівні земель), Палау, Парагвай, Перу, Польща, Португалія, Росія (тільки на рівні суб'єктів федерації), Румунія, Сан-Марино, Сербія, Словенія, США (тільки на рівні штатів), Тайланд, Того, Уругвай, Філіппіни, Фінляндія, Чорногорія та Швейцарія.

Автором запропоновано виділи шість стадій реалізації народної законодавчої ініціативи: 1) збір підписів та направлення народної законодавчої ініціативи до представницького органу публічної влади; 2) встановлення відповідності народної законодавчої ініціативи вимогам законодавства 3) перевірка підписів виборців, які висунули народну законодавчу ініціативу; 4) публічне обговорення народної законодавчої ініціативи; 5) прийняття законодавчого акта, який був винесений у порядку народної законодавчої ініціативи; 6) набуття чинності законодавчим актом, який був винесений у порядку народної законодавчої ініціативи.

Ключові слова: конституційно-процесуальні засади, реалізація, народна законодавча ініціатива, збір підписів, виборці.

Nesterovych Volodymyr Fedorovych,

Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of State-Legal Disciplines, Lugansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko, Donetsk, 1, Severodonetsk, Luhansk Oblast, 93400, tel.: (06452) 9-09-88; email: mail@lduvs.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0003-2614-0426>

CONSTITUTIONAL AND PROCEDURAL BASES OF IMPLEMENTATION OF PEOPLE'S LEGISLATIVE INITIATIVES

The article deals with constitutional and procedural bases of implementation of people's legislative initiatives. It is stated that one of the highest manifestations of direct democracy in the state is the right of citizens to submit bills directly to parliament or directly submit them to a popular vote, which in constitutional law is commonly referred to as a people's legislative initiative. In modern constitutional practice, the right of citizens to popular legislative initiative is provided in such countries as Albania, Argentina, Austria, Azerbaijan, Armenia, Belarus, Bolivia, Brazil, Burkina Faso, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, Finland, Georgia, Germany (only at the land level), Honduras, Italy, Kenya, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Liechtenstein, Marshall Islands, Mexico, Montenegro, Morocco, Netherlands, Nicaragua, Northern Macedonia, Palau, Peru, Philippines, Poland, Paraguay, Portugal, Russia (only at the level of the federation), Romania, San Marino, Serbia, Slovenia, Spain, Switzerland, Thailand, Togo, Uruguay, USA (only at the state level), Venezuela and Zambia.

The author proposes to identify six stages of implementation of the people's legislative initiative: 1) collecting signatures and sending the people's legislative initiative to the representative body of public authority; 2) match the people's legislative initiative legislative requirements 3) verification of signatures of voters who put forward the people's legislative initiative; 4) public discussion of people's legislative initiatives; 5) adoption of a legislative act that was carried in the manner of people's legislative initiative; 6) the entry into force of the legislative act which had to be carried in the manner of people's legislative initiative.

Keywords: constitutional and procedural principles, implementation, people's legislative initiative, collecting signatures, voters.

Постановка проблеми. Одним з найвищих проявів прямої демократії в державі є право громадян безпосередньо подавати до парламенту законопроекти або безпосередньо виносити їх на всенародне голосування, що в конституційному праві прийнято позначати народною законодавчою ініціативою. Якщо парламентарі за якихось політичних, соціальних, економічних чи інших причин не спроможні внести на розгляд законодавчого органу певний законопроект, який би міг бути прийнятий парламентом, то у такому разі можливість громадян самостійно ініціювати розгляд законопроекту є важливим механізмом, що може гармонійно доповнити існуючу представницьку демократію в державі. В одних державах народна законодавча ініціатива перетворилася на дієву та затребувану форму безпосередньої демократії, а в інших країнах вона стала не більше ніж декларацією, яка хоч і проголошена у тексті Конституції держави, але так і не була практично реалізована для внесення виборцями законопроектів, на які чекає та потребує суспільство. Про цей ризик треба особливо пам'ятати державам, які перебувають на стадії легітимзації цієї важливої, але у той же час складної форми безпосередньої демократії, оскільки незрілість суспільства та слабкість демократичних інституцій у державі можуть перетворити народну законодавчу ініціативу на фарс та на один з інструментів політичної боротьби між конкуруючими політичними силами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання конституційно-процесуальних засад реалізації народної законодавчої ініціативи

знайшло своє відображення у працях таких вчених як Е. Бусол [1], В. Васильєв [2], А. Євгенєва [3], Дж. Мур [4], В. Руденко [5], В. Толкованов [6], М. Смук [7], І. Средницька [8], В. Федоренко [9], В. Шаповал [10], Ю. Шкарлат [3], П. Шляхтун [11] тощо.

Формування цілей. Метою цієї статті є розкриття конституційно-процесуальних засад реалізації народної законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу. У сучасній конституційній практиці право громадян на народну законодавчу ініціативу передбачено в таких країнах як Австрія, Азербайджан, Албанія, Аргентина, Білорусь, Болівія, Бразилія, Буркіна-Фасо, Венесуела, Вірменія, Гондурас, Грузія, Домініканська Республіка, Еквадор, Замбія, Іспанія, Італія, Кабо-Верде, Кенія, Киргизстан, Колумбія, Коста-Ріка, Куба, Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Марокко, Маршаллові Острови, Мексика, Північна Македонія, Нідерланди, Нікарагуа, Німеччина (тільки на рівні земель), Палау, Парагвай, Перу, Польща, Португалія, Росія (тільки на рівні суб'єктів федерації), Румунія, Сан-Марино, Сербія, Словенія, США (тільки на рівні штатів), Тайланд, Того, Уругвай, Філіппіни, Фінляндія, Чорногорія та Швейцарія. У зазначених країнах передбачені різні види народних законодавчих ініціатив, які можуть різнитися за територією здійснення, способом реалізації, змістом та обсягом предмета, рівнем сформованості та моделями конституційно-правового регулювання [12].

За загальним правилом право народної законодавчої ініціативи визначається безпосередньо у тексті Конституції держави, а конституційно-процесуальні засади його

реалізації деталізуються в окремому законодавчому акті, який може мати як статус звичайного, так і органічного закону. Досить часто процедурно-процесуальні питання реалізації народної законодавчої ініціативи визначаються в регламентах парламентів. Конституційна практика реалізації народної законодавчої ініціативи наочно свідчить, що закріплення цього права безпосередньо в тексті конституції держави хоч і є важливим кроком, але є недостатнім за умови відсутності деталізованих положень на рівні законодавчих актів. У такому разі конституційні норми, що проголошують право на народну законодавчу ініціативу мають лише декларативний характер та не забезпечені дієвими нормативно-правовими та інституційними гарантіями.

Якщо звернутися до європейського досвіду, то конституційно-процесуальні засади реалізації народної законодавчої ініціативи визначені в окремих законах Австрії, Польщі, Іспанії, Литви, Португалії, Румунії, Фінляндії, або нарівні з положеннями про референдум та політичні права громадян – у комплексних законах Ліхтенштейну, Латвії, Італії, Сербії, Словенії, Сан-Маріно, Македонії [8, с. 9]. В Іспанії, згідно з статтею 87 Конституції, форми та умови здійснення народної ініціативи щодо подання законодавчих пропозицій визначаються Органічним законом. У Конституціях деяких держав встановлено більш високі вимоги до прийняття та зміну закону про народну законодавчу ініціативу. Наприклад, у статті 102 Конституції Коста-Ріки встановлено, що закон, який регулюватиме форму, вимоги та інші умови, які встановлені до законо-

проектів, що подаватимуться у порядку народної ініціативи, приймається 2/3 від загальної кількості членів Законодавчої Асамблеї [23]. Відносно України, то останнім часом у вітчизняній юридичній науці було запропоновано доволі широкий спектр пропозицій щодо законодавчого врегулювання народної законодавчої ініціативи [13].

Для належної реалізації народної законодавчої ініціативи вкрай важливим є її процедурно-процесуальне законодавче забезпечення. Встановлення чітких процедур та правил, за якими має здійснюватися народна правотворча ініціатива, переслідує насамперед три цілі. По-перше, упорядкувати суспільні відносини, які пов'язані з реалізацією народної законодавчої ініціативи. По-друге, забезпечити дієвість та здійсненність народної законодавчої ініціативи. По-третє, встановити механізми, які б дозволили своєчасно відсікти народні законодавчі ініціативи, які не користуються підтримкою певної кількості виборців, або подаються до законодавчого органу виключно з маніпулятивною метою. Однак встановлення у чинному конституційному законодавстві різного роду так званих «процесуальних фільтрів», які мають унеможливити подання слабких та маніпулятивних народних законодавчих ініціатив, має бути пропорційним, для того щоб надмірно не ускладнити чи взагалі зробити нездійсненим право виборців подавати народні законодавчі ініціативи, які посідають таке ж вадливе місце у безпосередній демократії як вибори та референдуми.

Українська вчена І. Средницька слушно звертає увагу, що «народна законодавча ініціатива – це самостійна

форма безпосереднього народовладдя і безпосередній спосіб ініціювання громадянами, що мають право голосу, обов'язковий розгляд конкретного акта у представницькому органі державної влади з метою забезпечення формування національної законодавчої бази та реалізації суспільних інтересів» [8, с. 15]. Інший вітчизняний вчений М. Смук до вище зазначеної думки додає, що «право народної законодавчої ініціативи є первинним стосовно права законодавчої ініціативи глави держави, парламенту, уряду, інших обраних/утворених суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи згідно з конституціями відповідних держав, оскільки їхнє право є похідним від народу та тимчасово наданим» [7, с. 13]

Неодмінним моментом у належному визначенні процедурно-процесуальних засад народної законодавчої ініціативи є встановлення основних стадій її реалізації. У загальному вигляді можна виокремити наступні шість стадій реалізації народної законодавчої ініціативи:

1. Збір підписів та направлення народної законодавчої ініціативи до представницького органу публічної влади. Невід'ємною складовою на цій стадії є суб'єкт народної законодавчої ініціативи – встановлена конституційним законодавством кількість виборців, яка необхідна для внесення проекту законодавчого акта до представницького органу публічної влади. У кожній державі, виходячи зі специфіки конституційно-правового регулювання суспільних відносин та правових традицій, необхідна кількість виборців різна.

При встановленні кількості виборців у багатьох державах окремо її визначають для різних за юридичною силою законодавчих актів. Найбільша кількість виборців встановлюється для проекту закону про внесення змін до конституції та значно менша кількість – для законів [11, с. 273; 2, с. 205]. Наприклад, у Литві 50 тисяч громадян, які мають виборче право, можуть подати у Сейм проект закону, який Сейм зобов'язаний розглянути, однак внесення до Сейму пропозиції стосовно змін або доповнень до Конституції повинно підтримати не менше як 300 тисяч виборців [3; с. 16]. Схожий підхід можна побачити і в Ліхтенштейні, де у статті 64 Конституції вказується, що ініціювати прийняття звичайного закону можуть не менше 1 000 тисячі громадян, що володіють виборчим правом, тоді коли для ініціювання змін до Конституції Ліхтенштейну треба вже щонайменше 1 500 виборців [17].

У деяких країнах більш високих поріг кількості виборців встановлений не для усієї Конституції, а лише для окремих її розділів. Наприклад, у Конституції Киргизстану визначено, що право законодавчої ініціативи належить 10 тисячам виборцям (стаття 79), а ініціювання внесення змін в положення 3–8 розділів цієї Конституції може бути здійснене, якщо воно підтримано не менше 300 тисячами виборців (стаття 114) [27]. Треба вказати, що все ж таки не у всіх державах має місце практика встановлення більш високого порогу кількості виборців для підтримання внесення законопроекту в порядку народної законодавчої ініціативи для Конституції та звичайного закону. Наприклад, у статті 78

Конституції Латвії встановлена одна кількість виборців у розмірі 10% як для ініціювання змін в порядку народної законодавчої ініціативи до Конституції, так і внесення звичайного законопроекту [28].

У зарубіжній практиці є три способи визначення суб'єкта народної законодавчої ініціативи:

1) *визначається точна кількість виборців, яка необхідна для внесення проекту законодавчого акта до представницького органу публічної влади.* У випадку встановлення точної кількості виборців, які можуть внести законопроект у порядку народної законодавчої ініціативи, то ключовим критерієм при її визначенні є кількість населення або кількість виборців, які внесені до загальнонаціонального реєстру виборців. Аналіз чинних конституцій та відповідних законодавчих актів різних держав дозволяє виокремити наступні пороги кількості виборців, яка необхідна для внесення проекту законодавчого акта у порядку народної законодавчої ініціативи. У Нідерландах народна законодавча ініціатива може бути подана, якщо вона підтримана не менше ніж 600 тисячами виборців, в Іспанії та Того – 500 тисячами виборців, у Словаччині – 350 тисячами виборців, у Польщі, Румунії та Швейцарії – 100 тисячами виборців, у Португалії – 75 тисячами виборців, у Вірменії, Італії, Литві та Фінляндії – 50 тисячами виборців, в Азербайджані та Словенії – 40 тисячами виборців, в Кабо-Верде та Сербії – 30 тисячами виборців, у Грузії – 25 тисячами виборців, в Албанії – 20 тисячами виборців, в Буркіна-Фасо – 15 тисячами виборців, у Киргизстані, Кубі, Північній Македонії та Тайланді – 10 тисячами

виборців, у Чорногорії – 6 тисячами виборців, у Нікарагуа та Словенії – 5 тисячами виборців, у Гондурасі – 3 тисячами виборців;

2) *визначається відсоток виборців, який необхідний для внесення проекту законодавчого акта до парламенту.* Наприклад, у Мексиці він складає 0,30% від усіх зареєстрованих виборців [29], в Еквадорі [25] та Бразилії – 1%, але в Бразилії встановлена додаткова вимога, за якої ініціатива має бути представлена виборцями з принаймні п'ятох штатів, причому не менше 3/10% виборців кожного цих штатів [22], у Домініканській Республіці – 2% виборців [24], у Коста-Ріці – 5% [23], в Латвії [28], Палау [30] та Філіппінах (кожен законодавчий округ повинен бути представлений щонайменше 3% зареєстрованих виборців) [31] – 10% виборців. У США на рівні штатів цей показник коливається від 5 до 15% від кількості голосів виборців, які були подані за губернатора штату на останніх виборах [2; с. 205]. Один з найвищих відсотків виборців, який необхідний для внесення законопроекту в порядку законодавчої ініціативи, встановлений в Уругваї, де в статті 79 Конституції передбачено, що таким правом можуть скористатися не менше ніж 25% виборців [18].

Інколи у конституціях країн встановлюється граничний відсоток виборців, які можуть внести законопроект у порядку народної законодавчої ініціативи, який не може бути перевищений при її регулюванні на рівні закону. Наприклад, у статті 39 Конституції Аргентини зазначено, що закон, не може вимагати більше 3% підписів осіб, які внесені до Національного реєстру виборців, у тому числі в межах

даної кількості має бути передбачене адекватне територіальне представництво підписів виборців для підтримки ініціативи [14];

3) *встановлюється змішаний порядок визначення кількості виборців, який необхідний для внесення проекту законодавчого акта до парламенту.* Зокрема, в Австрії кожна пропозиція, що надійшла до Центральної виборчої комісії від імені 100 тисяч виборців, або однієї шостої частини громадян у трьох землях, які наділені виборчими правами, передається на обговорення у парламент. Така пропозиція повинна мати форму законопроекту [2; с. 69]. Конституції деяких держав передбачають можливість подання народних законодавчих ініціатив не лише об'єднаннями виборців, а й декількома територіальними громадами чи місцевими представницькими органами або групою місцевих депутатів. Наприклад, відповідно до статті 64 Конституції Ліхтенштейну 1921 року якщо не менше ніж три громади шляхом резолюцій однакової форми, винесених зборами кожної громади, висувають вимогу про прийняття, зміну або скасування будь-якого закону, то така вимога передається на розгляд найближчої наступної сесії Ландтагу [17].

У статті 155 Конституції Колумбії визначено, що законодавчі проекти або ті, що стосуються змін до Конституції, можуть вносити не менше 5% виборців або 30% рад або депутатів країни [21]. В Італії змішаний порядок визначення кількості виборців встановлений лише для ініціювання відміни того чи іншого закону в формі народного вето на всенародному референдумі. Зокрема, відповідно до статті 75 Конституції Італії, на вимо-

гу 500 тисяч виборців або 5 обласних рад призначається всенародний референдум для скасування, повністю або частково, закону або акта, що має силу закону [26].

В Україні лунають різні думки щодо встановлення кількості виборців, яка необхідна для ініціювання народної законодавчої ініціативи. Наприклад, український вчений М. Смук пропонує «закріпити в ст. 94 Конституції України право народної законодавчої ініціативи за умови зібрання не менше 450 тис. підписів осіб, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 адміністративно-територіальних одиниць держави» [7, с. 14]. На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень законопроект на розгляд Верховної Ради України може бути внесений на вимогу не менше як 80 тисяч виборців. Саме така кількість виборців, які можуть висунути народну законодавчу ініціативу є співмірністю з кількістю виборців достатньою для обрання суб'єкта права законодавчої ініціативи – народного депутата України в одномандатному виборчому окрузі [15].

Встановлена кількість виборців, необхідна для ініціювання народної законодавчої ініціативи, є своєрідним «фільтром», оскільки виступає насамперед показником громадської підтримки народної законодавчої ініціативи, що свідчить про важливість порушених у ній питань нормативно-правового характеру для суспільства та держави. Необхідна кількість виборців формується шляхом проведення збору підписів громадян, які мають право голосу. Переважно, цим займається ініціативна група. Невід'ємною складовою на цій стадії

підготовки народної законодавчої ініціативи є встановлення чітких строків щодо проведення збору підписів виборців, які необхідні для її внесення до парламенту, регіонального законодавчого зібрання або загальнонаціонального виборчого органу.

Найчастіше термін для збору підписів на підтримку народної законодавчої ініціативи, становить від одного до шести місяців. Усе залежить від кількості підписів виборців, яку слід зібрати ініціативній групі. За загальним правилом чим більша кількість, тим більший строк відводиться для збирання підписів. Встановлення чіткого строку збирання підписів на підтримку народної законодавчої ініціативи є більш ніж виправданим, оскільки він додає передбачуваності процедурі подання народної законодавчої ініціативи та дисциплінує ініціативну групу зібрати підписи виборців щонайшвидше. Головною вимогою до встановлення строку збору підписів є його адекватність, за якого строк є достатнім щоб зібрати необхідну кількість підписів виборців на підтримку народної законодавчої ініціативи. Особливо важливим це питання є у випадках, коли певну кількість підписів виборців треба зібрати у декількох регіонах держави для того щоб забезпечити територіальне представництво для подання народної законодавчої ініціативи.

У зарубіжному досвіді мають випадки, коли ініціативна група, яка вносить законопроект у порядку народної законодавчої ініціативи, має сплатити спеціальний податковий збір, розмір якого встановлюється чинним законодавством. Наприклад, у деяких штатах США ініціативна група при зверненні

до органу влади штату з метою реєстрації народної законодавчої ініціативи має сплатити спеціальний податковий збір, розмір якого коливається у різних штатах від 100 до 500 доларів США. Зокрема, такого роду податковий збір в штаті Аляска складає 100 доларів США, в Каліфорнії – 200 доларів США, а у Вайомінгу – 500 доларів США [8, с. 16].

Встановлення спеціального податкового збору для ініціативної групи, яка вносить законопроект у порядку народної законодавчої ініціативи, переслідує три основні цілі. По-перше, виробити у громадян більш відповідальне відношення до подання народних законодавчих ініціатив. По-друге, зменшити таким чином кількість народних законодавчих ініціатив, щоб уникнути масового їхнього подання у тому числі й в маніпулятивних цілях. По-третє, частково компенсувати витрати держави чи регіону, які пов'язані з забезпеченням здійснення народної законодавчої ініціативи. Головне у встановленні спеціального податку, який сплачується ініціативною групою при внесенні народної законодавчої ініціативи, є його співмірність з реальними доходами громадян у державі. Тобто, з одного боку такого роду податок має стримувати подання необдуманих та непопулярних народних законодавчих ініціатив, а з іншого боку не має бути надмірним, щоб не стати фінансовим обмеженням у реалізації права громадян на народну законодавчу ініціативу.

2. Встановлення відповідності народної законодавчої ініціативи вимогам законодавства. Законопроект, який подається у формі народної законодавчої ініціативи, має відпові-

дати наявним у державі вимогам нормопроектної техніки та порушувати ті питання, які регулюються законами. Відтак після отримання парламентом чи іншим органом публічної влади законопроекту, щодо нього готується висновок на предмет відповідності цього законопроекту відповідним встановленим вимогам. Наприклад, у штаті Каліфорнія внесений законопроект у порядку народної законодавчої ініціативи, направляється Генеральному аторнею штату, який готує щодо нього висновок на відповідність цього законопроекту предметам відання штату та вказується оцінка фінансово-економічних наслідків його прийняття. Підготовлений висновок розсилається ініціаторам законопроекту, легіслатурі та секретарю штату. У випадку визнання законопроекту як такого, що не суперечить законодавству штату здійснюється збір підписів про призначення референдуму [2, с. 117-118].

Окремим питанням щодо відповідності народної законодавчої ініціативи вимогам законодавства є її подання з питань, які можуть бути предметом народної законодавчої ініціативи. Наприклад, відповідно до статті 41 Конституції Австрії у порядку народної законодавчої ініціативи можуть бути внесені лише законопроекти, які стосуються питань, що мають вирішуватися федеральним законом [20].

У цілій низці держав, які передбачають народну законодавчу ініціативу, встановлюється обмежений перелік питань, щодо яких не може бути внесена народна законодавча ініціатива. Наприклад, відповідно до статті 39 Конституції Аргентини, законопроекти, що стосуються конституційної реформи, міжнародних договорів, по-

датків, бюджету та питань кримінального права, не можуть бути предметом народних законодавчих ініціатив [14]. У статті 204 Конституції Вірменії визначено, що на референдум не можуть виноситися проекти законів, які відносяться до предмету правового регулювання конституційних законів, державного бюджету, податків, мит, інших обов'язкових платежів, амністії, оборони і безпеки держави, міжнародних договорів, а також інших питань, встановлених Законом про референдум [19]. Відповідно до статті 75 Конституції Італії референдум не допускається щодо законів про податки і бюджет, про амністію і помилування, про схвалення ратифікації міжнародних договорів [26].

У статті 79 Конституції Уругваю встановлено, що не можуть бути висунуті законопроекти у порядку народної законодавчої ініціативи, що стосуються питання встановлення податків [18]. Відповідно до статті 102 Конституції Коста-Ріки не можуть бути порушені в народній законодавчій ініціативі питання, що стосуються бюджетних, податкових, фіскальних питань, затвердження позик та договорів або взагалі відносяться до актів адміністративного характеру. [23]. У випадку легітимації народної законодавчої ініціативи в Україні та передбачення референдної форми її прийняття, предметом народної законодавчої ініціативи, відповідно до статті 74 Конституції України, не зможуть бути питання податків, бюджету та амністії [16].

3. Перевірка підписів виборців, які висунули народну законодавчу ініціативу. Конституції деяких країн встановлюють вимогу щодо перевірки справжності підписів виборців, які

після їхньої перевірки засвідчується нотаріусом або посадовими особами місцевого самоврядування на рівні територіальних громад. Підписи виборців повинні містити імена, прізвища, часто – місце проживання або назви громади, до списків якої внесений виборець. Після перевірки підписів і їх посвідчення, законопроект передається до парламенту і розглядається ним за звичайною процедурою або виноситься для голосування на всенародний референдум.

Слід звернути увагу, що перевірка справжності підписів виборців, які висунули народну законодавчу ініціативу може бути двох видів – суцільна або вибіркова. Доволі часто законодавство про народну законодавчу ініціативу питання вибору виду перевірки відносить на власний розсуд компетентних органів публічної влади. У деяких державах процедура перевірки підписів безпосередньо визначена в тексті Конституції держави. Наприклад, відповідно до статті 204 Конституції Вірменії, дійсність підписів учасників громадянської ініціативи підтверджує Центральна виборча комісія [19].

Процедура перевірки підписів має забезпечити: по-перше, неможливість вчинення різного роду махінацій під час збирання підписів на підтримку тієї чи іншої народної законодавчої ініціативи; по-друге, гарантувати, що внесений законопроект у порядку законодавчої ініціативи дійсно висувається від тієї кількості осіб, підписи яких стоять у підписному листі народної законодавчої ініціативи. У той же час процедура перевірки підписів не може гарантувати того, що справжні підписи не були отримані ініціативною групою шляхом підкупу виборців.

У такому разі процедура перевірки підписів має обов'язково доповнюватися контролем з боку правоохоронних органів, які мають своєчасно виявляти факти підкупу виборців та всіляко протидіяти такого роду злочинним діянням.

4. Публічне обговорення народної законодавчої ініціативи. Конституції деяких держав передбачають, що на усіх етапах розгляду законопроекту, який поданий у порядку народної законодавчої ініціативи, мають право на участь представника від ініціативної групи. Наприклад, відповідно до ст. 155 Колумбії, громадяни, що вносять законопроект, мають право призначити речника, якого заслуховують палати на всіх стадіях провадження [21]. У США у штаті Каліфорнія попередньо перед винесенням на всезагальне голосування проекту законодавчого акта у порядку народної законодавчої ініціативи секретар штату надсилає аргументи «за» його противникам, а аргументи «проти» його прибічникам, для того щоб сторони мали змогу висловити свої аргументи, які доводяться до відома виборців. При цьому, для аргументів «за» та «проти» встановлені обмеження – не більше 500 та 250 слів відповідно. Текст законопроекту з аргументами «за» та «проти» висилаються секретарем штату на адресу кожного виборця за 4-5 місяців до дня голосування. За бажанням виборців пакет документів може бути представлений не на англійській, а на іспанській мові [2, с. 117-118].

Слід зазначити, що проголошуючи та захищаючи право встановленої кількості виборців на подання народної законодавчої ініціативи, законодавець має приділяти увагу правам тих, хто

може виступати проти цієї ініціативи, гарантувати можливість її заперечення, агітувати за інше вирішення проблеми тощо. У зв'язку з цим, в Україні при регулюванні народної законодавчої ініціативи, необхідно обов'язково чітко визначати умови, які б дали можливість широкого доступу до обговорення її положень усім особам, які виявили таку зацікавленість. Це зумовлено тим, що народна законодавча ініціатива подається не одним громадянином, а певною їх групою, зачіпаючи таким чином державні та суспільні інтереси. Тому у результаті розгляду народної законодавчої ініціативи неодмінно змінюється нормативно закріплений баланс інтересів [6, с. 29].

5. Прийняття законодавчого акта, який був винесений у порядку народної законодавчої ініціативи. Поданий законодавчий акт може бути прийнятий двома способами. Першим способом є прийняття внесеного законодавчого акта парламентом. Така форма прийняття є більш характерною для країн Європи. У даному разі роль виборчого корпусу лише зводиться до подання проекту законодавчого акта до парламенту, якому й відводиться ключова роль у його прийнятті. Другим способом є прийняття законодавчого акта виборчим корпусом на всезагальному референдумі. Невід'ємною умовою при такому способі прийняття законодавчого акта, як правило, є висока явка виборців. За цього, результати референдумів вважаються дійсними, якщо в них взяли участь більшість громадян, які мають право голосу. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість із тих, хто взяв участь у голосуванні [11, с. 9]. Наприклад, відповідно до стат-

ті 75 Конституції Італії, винесена на референдум пропозиція вважається прийнятою, якщо в голосуванні взяло участь більшість виборців і пропозиція отримала більшість голосів, визаних дійсними [26].

У деяких державах прийняття законодавчого акта на всезагальному референдумі передбачається у випадку не прийняття парламентом законопроекту, який був внесений у порядку народної законодавчої ініціативи, або якщо парламент не розглянув поданий виборцями законопроект у встановлений проміжок часу. Наприклад, відповідно до статті 204 Конституції Вірменії, якщо Національне Зібрання відхиляє прийняття проекту закону, поданого в порядку народної законодавчої ініціативи, то проект виноситься на референдум в разі приєднання до ініціативи щодо прийняття проекту закону ще 300 тисяч громадян, які володіють виборчим правом, протягом 60 днів після його відхилення, якщо Конституційний суд визнає проект як такий, що відповідає Конституції [19]. У статті 103 Конституції Еквадору визначено, якщо законодавчий орган не розгляне протягом 1 року законопроект, який був поданий у порядку народної законодавчої ініціативи, ініціативна група зможе подати вимогу до Національної виборчої ради винести це питання на всенародний референдум [25].

Прийняття законодавчого акта на всезагальному референдумі може бути двох видів. Першим видом є простий референдум – для голосування на референдумі виноситься лише один проект законодавчого акта, який був поданий у порядку народної законодавчої ініціативи. Ця форма, як правило, застосовується при прийнятті суспільно

значущих законодавчих актів, наприклад прийняття на референдумі змін до конституції або законодавчих актів, що мають значний суспільний інтерес. Другим видом є складний референдум – для голосування на референдумі виносяться декілька проектів законодавчих актів, які були подані у порядку народної законодавчої ініціативи. Другий вид здебільшого застосовується на регіональному та місцевому рівні у США, де подані проекти законодавчих актів з різних питань об'єднуються в одному виборчому бюлетені.

Наприклад, на один референдум у штаті Каліфорнія може бути винесено декілька десятків народних законодавчих ініціатив, тому кожна з них у виборчому бюлетені має свій порядковий номер. У бюлетені для голосування вказується не текст законопроекту, а його коротка назва. Для того щоб виборець зміг зорієнтуватися щодо змісту законодавчих актів, які винесені на голосування, він попередньо отримує за декілька тижнів ці проекти з відповідними аналітичними матеріалами, а також зразок бюлетеню для голосування. Законопроект вважається прийнятим та набуває чинності у день, який є наступним за днем референдуму, якщо за нього було подано більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні [2; с. 117-118]. Щодо ефективності використання народної законодавчої ініціативи, то у різних країнах вона є різною. Наприклад, у штаті Каліфорнія протягом 1978-1998 рр. лише 91 з 262 поданих народних законодавчих ініціатив, що складає 34,7%, були схвалені виборцями [2, с. 205-206].

6. Набуття чинності законодавчим актом, який був винесений

у порядку народної законодавчої ініціативи. Набуття чинності закону, який був внесений у порядку народної законодавчої ініціативи здійснюється як правило за загальною процедурою, хоча в деяких державах застосовуються спеціальні запобіжники, які мають унеможливити блокування органами публічної влади набуття чинності цього закону. Так, у США конституційним законодавством деяких штатів, наприклад Конституцією штату Арканзас, з метою недопущення перешкоджання органами публічної влади набуття чинності законодавчим актом, який був винесений у порядку народної законодавчої ініціативи, передбачено процедуру «самовиконання» – автоматичного набуття чинності законодавчих актів, які були прийняті у порядку народної законодавчої ініціативи [5, с. 203].

Конституції деяких держав у якості запобіжника проти блокування прийняття закону, який був поданий у порядку народної законодавчої ініціативи та прийнятий парламентом, не дозволяють Президенту країни застосовувати щодо цього закону право вето. Наприклад, відповідно до статті XIII Розділу 3 Конституції Палау Президент не може накладати вето на закон, який був поданий у порядку народної законодавчої ініціативи та прийнятий парламентом [30]. У статті 103 Конституції Еквадору встановлено, коли це стосується законопроекту поданого у порядку народної законодавчої ініціативи, то Президент Республіки може запропонувати лише зміни до цього законопроекту, але не може накладати вето на увесь закон [25].

Висновки. Конституційно-процесуальна реалізація народної законодавчої ініціативи передбачає здійс-

нення шістьох основних стадій: 1) збір підписів та направлення народної законодавчої ініціативи до представницького органу публічної влади; 2) встановлення відповідності народної законодавчої ініціативи вимогам законодавства 3) перевірка підписів виборців, які висунули народну законодавчу ініціативу; 4) публічне обговорення народної законодавчої ініціативи; 5) прийняття законодавчого акта, який був винесений у порядку народної законодавчої ініціативи; 6) набуття чинності законодавчим актом, який був винесений у порядку народної законодавчої ініціативи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бусол Е. Народная законодательная инициатива «народное вето» – разновидность отклоняющего референдума. *Конституційна Асамблея. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2013. № 9 (18). С. 6-14.
2. Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии. *Государство и право*. 1994. № 1. С. 116-124.
3. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі: Інформаційно-аналітичне дослідження / А.М. Євгенєва, Ю.Г. Шкарлат; Програма сприяння Парламенту України. К.: Вид-во «Заповіт», 2008. 98 с.
4. Moore J.L. Elections A to Z / J.L. Moore. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1999. 560 p.
5. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УРО РАН, 2003. 476 с.
6. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під редакцією Толкованова В.В. Київ: Крамар, 2011. 199 с.
7. Смук М.М. Народна законодавча ініціатива: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ужгород, 2016. 20 с.
8. Средницька І.Ю. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національний Університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 24 с.
9. Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник. К.: Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.
10. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / В.М. Шаповал. К.: АртЕк, 1997. 264 с.
11. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. К.: Либідь, 2005. 568 с.
12. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові види народної правотворчої ініціативи. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2016. Випуск 2. С. 62-65.
13. Нестерович В.Ф. Легітимація народної законодавчої ініціативи в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 35-42.
14. Constitution of Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en. [in English].
15. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1027>.
16. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
17. Constitution of Liechtenstein 1921 (rev. 2011). *Constitute Project*. URL:

www.constituteproject.org/constitution/Liechtenstein_2011?lang=en. [in English].

18. Constitution of Uruguay 1966 (reinst. 1985, rev. 2004). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004?lang=en. [in English].

19. Constitution of Armenia 1995 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Armenia_2015?lang=en. [in English].

20. Constitution of Austria 1920 (reinst. 1945, rev. 2013). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en. [in English].

21. Constitution of Colombia 1991 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en. [in English].

22. Constitution of Brazil 1988 (rev. 2017). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en. [in English].

23. Constitution of Costa Rica 1949 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2015?lang=en. [in English].

24. Constitution of Dominican Republic 2015. *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015?lang=en. [in English].

25. Constitution of Ecuador 2008 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en. [in English].

26. Constitution of Italy 1947 (rev. 2012). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en. [in English].

27. Constitution of Kyrgyzstan 2010 (rev. 2016). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2016?lang=en. [in English].

28. Constitution of Latvia 1922 (reinst. 1991, rev. 2016). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Latvia_2016?lang=en. [in English].

29. Constitution of Mexico 1917 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015?lang=en. [in English].

30. Constitution of Palau 1981 (rev. 1992). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Palau_1992?lang=en. [in English].

31. Constitution of Philippines 1987. *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en. [in English].

32. Constitution of Spain 1978 (rev. 2011). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en. [in English].

REFERENCES:

1. Busol E. (2013) Narodnaya zakonodatel'naya ynytsyatyva «narodnoe veto» – raznovydnost' otklonyayushcheho referendumu [People's legislative initiative «people's veto» – a kind of deviant referendum]. *Konstytutsiyna Asambleya. Byuleten' informatsiyno-analitychnykh materialiv – Constitutional Assembly. Bulletin of information and analytical materials*, 9 (18), 6-14. [in Ukrainian].

2. Vasylyev V.Y. (1994) Pryamaya demokratsiya: opyt Kalyifornyy [Direct Democracy: The California Experience]. *Hosudarstvo y pravo – State and law*, 1, 116-124. [in Russian].

3. Yevhen'yeva A.M., Shkarlat YU.H. (2008) *Zakonotvorchist': uchast' hromads'kosti u zakonodavchomu protsesi: Informatsiyno-analitychne doslidzhennya [Legislation: public participation in the legislative process: Information and analytical research] / Prohrama spryannya Parlamentu Ukrayiny. K.: Vyd-vo «Zapovit»*. [in Ukrainian].

4. Moore J.L. (1999) *Elections A to Z*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc. [in English].

5. Rudenko V.N. (2003) *Pryamaya demokratsiya: modely pravlenyya*,

konstyutsyonno-pravovyye ynstytuty [Direct democracy: models of government, constitutional and legal institutions]. Ekaterynburh: URO RAN. [in Russian].

6. Tolkovanov V.V. (2011) *Posibnyk z pytan' partysypatyvnoyi demokratiyi (demokratiyi uchasti) na mistsevomu rivni* [Handbook on participatory democracy (participatory democracy) at the local level]. Kyiv: Kramar. [in Ukrainian].

7. Smuk M.M. (2016) *Narodna zakonodavcha initsiatyva: konstytutsiyno-pravovyy aspekt* [People's legislative initiative: constitutional and legal aspect]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02 / Uzhhorod. [in Ukrainian].

8. Srednyts'ka I.YU. (2016) *Narodna zakonodavcha initsiatyva: zarubizhnyy dosvid ta perspektyvy zaprovadzhennya v Ukraini* [People's legislative initiative: foreign experience and prospects of implementation in Ukraine]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02 / Natsional'nyy Universytet «Odes'ka yurydychna akademiya». Odesa,. [in Ukrainian].

9. Fedorenko V.L. (2016). *Konstyutsiynne pravo Ukrainy: Pidruchnyk* [Constitutional Law of Ukraine: Textbook] Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].

10. Shapoval V.M. (1997) *Konstyutsiynne pravo zarubizhnykh krayin: Pidruchnyk* [Constitutional law of foreign countries: Textbook]. K.: ArtEk. [in Ukrainian].

11. Shlyakhtun P.P. (2005) *Konstyutsiynne pravo: slovnyk terminiv* [Constitutional law: a dictionary of terms]. K.: Lybid'. [in Ukrainian].

12. Nesterovych V.F. (2016) *Konstyutsiyno-pravovi vydy narodnoyi pravotvorchoyi initsiatyvy* [Constitutional and legal types of people's law-making initiative]. *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky – Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Legal sciences*, 2, 62-65. [in Ukrainian].

13. Nesterovych V.F. (2016) *Lehitymatsiya narodnoyi zakonodavchoyi*

initsiatyvy v Ukraini [Legitimation of the people's legislative initiative in Ukraine]. *Naukovyy visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 3, 35-42. [in Ukrainian].

14. Constitution of Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en. [in English].

15. *Narodna zakonodavcha initsiatyva yak forma bezposeredn'oyi demokratiyi: dotsil'nist' zaprovadzhennya v Ukraini: Analychna zapyska Natsional'noho instytutu stratehichnykh doslidzhen'* [People's legislative initiative as a form of direct democracy: the feasibility of implementation in Ukraine: Analytical note of the National Institute for Strategic Studies]. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1027>.

16. *Konstyutsiya Ukrainy: pryynyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrainy 28 chervnya 1996 roku* [The Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

17. Constitution of Liechtenstein 1921 (rev. 2011). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Liechtenstein_2011?lang=en. [in English].

18. Constitution of Uruguay 1966 (reinst. 1985, rev. 2004). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004?lang=en. [in English].

19. Constitution of Armenia 1995 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Armenia_2015?lang=en. [in English].

20. Constitution of Austria 1920 (reinst. 1945, rev. 2013). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en. [in English].

21. Constitution of Colombia 1991 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Colombia_1991?lang=en.

constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en. [in English].

22. Constitution of Brazil 1988 (rev. 2017). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en. [in English].

23. Constitution of Costa Rica 1949 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2015?lang=en. [in English].

24. Constitution of Dominican Republic 2015. *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015?lang=en. [in English].

25. Constitution of Ecuador 2008 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en. [in English].

26. Constitution of Italy 1947 (rev. 2012). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en. [in English].

27. Constitution of Kyrgyzstan 2010 (rev. 2016). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2016?lang=en. [in English].

constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2016?lang=en. [in English].

28. Constitution of Latvia 1922 (reinst. 1991, rev. 2016). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Latvia_2016?lang=en. [in English].

29. Constitution of Mexico 1917 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015?lang=en. [in English].

30. Constitution of Palau 1981 (rev. 1992). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Palau_1992?lang=en. [in English].

31. Constitution of Philippines 1987. *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en. [in English].

32. Constitution of Spain 1978 (rev. 2011). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en. [in English].