

УДК 342.34:342.6(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.1.27>

НАРОДНА ЗАКОНОДАВЧА (ПРАВОТВОРЧА) ІНІЦІАТИВА: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ У ВІТЧИЗНЯНУ ПРАКТИКУ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

Марцеляк О.В.,*провідний науковий співробітник**Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАНУ,**доктор юридичних наук, професор**ORCID: 0000-0001-6686-0255*

Марцеляк О.В. Народна законодавча (правотворча) ініціатива: перспективи впровадження у вітчизняну практику державного будівництва.

Вказується, сучасний етап національного державотворення, ускладнений розпочатою Росією війною проти України, актуалізує проблему належного забезпечення в нашій країні конституційного принципу народовладдя, який ґрунтується, перш за все, на визнанні Українського народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, коли він уособлює собою найвищу та первинну владу і реалізує це шляхом виборів, референдуму та іншими формами народного волевиявлення. Стаття присвячена огляду й комплексному аналізу інституту народної законодавчої ініціативи. В роботі характеризується конституційно-правова природа цієї форми народного волевиявлення, звертається увага на історичних витоках та особливостях її реалізації як на рівні Європейського Союзу, так і національному рівні в окремих розвинутих демократичних країнах (Іспанія, ФРН, Італія, Швейцарія, Австралія, США, Польща, Латвія, Литва та інші країни) через такі два різновиди народної законодавчої ініціативи як оформлена чи неформальна, які являють собою чи готовий проект нормативного акту, чи загальні пропозиції, побажання, принципи законодавчого характеру що подаються представницькому органу для обговорення і прийняття.

Автор акцентує увагу на тому, що інститут народної законодавчої ініціативи неодноразово був у фокусі уваги представників влади нашої країни різних етапів її державотворення (Українська Народна Республіка, багато разів за часів незалежності України), і в той же час по сьогодні ця ідея залишається нереалізованою. В роботі робиться висновок, що такий стан щодо забезпечення конституційного принципу народовладдя в Україні є незадовільним та потребує, з урахуванням конституційно визначеного бажання України вступити до ЄС, свого удосконалення через впровадження інституту народної правотворчої ініціативи, який матиме реалізацію в межах України на національному рівні як народна законодавча ініціатива та народне вето, і на місцевому рівні в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць як ініціатива громад удосконалити рішення представницьких органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: Конституція України, народовладдя, форми безпосередньої демократії, волевиявлення народу, конституційні процеси, державотворення, народна законодавча ініціатива, народне вето, народна правотворча ініціатива.

Martseliak O.V. People's legislative initiative: prospects for implementation in domestic state-building practice.

It is indicated that the current stage of national state formation, complicated by the war launched by Russia against Ukraine, actualizes the problem of properly ensuring in our country the constitutional principle of democracy, which is based, first of all, on the recognition of the Ukrainian people as the bearer of sovereignty and the sole source of power, when they personify the highest and primary power and implement it through elections, referendums and other forms of popular expression. The article is devoted to a review and comprehensive analysis of the institution of popular legislative initiative. The work characterizes the constitutional and legal nature of this form of popular expression, draws attention to the historical origins and features of its implementation both at the level of the European Union and at the national level in individual developed democratic countries (Spain, Germany, Italy, Switzerland, Australia, USA, Poland, Latvia, Lithuania and other countries) through two types of popular legislative initiative, formalized or informal, which represent either a ready-made draft of a regulatory act or general proposals, wishes, and principles of a legislative nature submitted to a representative body for discussion and adoption.

The author emphasizes that the institution of popular legislative initiative has repeatedly been the

focus of attention of representatives of the authorities of our country at various stages of its state formation (the Ukrainian People's Republic, many times during the independence of Ukraine), and at the same time, this idea remains unrealized to this day. The paper concludes that this state of affairs regarding the provision of the constitutional principle of democracy in Ukraine is unsatisfactory and, taking into account Ukraine's constitutionally determined desire to join the EU, requires improvement through the introduction of the institution of popular law-making initiative, which will be implemented within Ukraine at the national level as a people's legislative initiative and people's veto, and at the local level within individual administrative-territorial units as a community initiative to improve the decisions of representative bodies of local self-government.

Key words: Constitution of Ukraine, democracy, forms of direct democracy, expression of the will of the people, constitutional processes, state formation, popular legislative initiative, popular veto, popular law-making initiative.

Постановка проблеми. Сучасний етап національного державотворення, ускладнений розпочатою Росією війною проти України, актуалізує проблему належного забезпечення в нашій країні конституційного принципу народовладдя, який ґрунтується, перш за все, на визнанні Українського народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, коли він уособлює собою найвищу та первинну владу і реалізує це шляхом виборів, референдуму та іншими формами народного волевиявлення. В цьому аспекті хотілось би звернути увагу на таку форму безпосередньої демократії як народна законодавча ініціатива, яка визнана цілим рядом розвинутих демократичних країн, має тривалу історію свого сприйняття представниками влади нашої країни різних періодів вітчизняного державотворення, і в той же час по сьогодні залишається нереалізованою в Україні.

Стан дослідження. Аналіз перспектив та потреб запровадження в Україні інституту народної законодавчої (правотворчої) ініціативи був предметом досліджень цілого ряду вітчизняних фахівців з конституційного права, а також представників інших галузей права та суспільних наук (О. Батанова, Г. Гаряєвої, І. Жаровської, В. Кириченко, О. Кузьменко, О. Куракіна, А. Крутько, Л. Перевалової, В. Федоренко, В. Харути, В. Шаповала, О. Щербанюк та ін.). Втім, навіть з урахуванням наукового опрацювання ними означеної проблематики очевидно є потреба більш поглибленого дослідження конституційно-правової природи інституту народної законодавчої (правотворчої) ініціативи з тим, щоб розкрити його роль у формуванні країни як демократичної, правової держави та у забезпеченні реалізації народовладдя у процесах державного будівництва. Це складає **мету нашого дослідження**, яка також доповнюється здійсненням ідентифікації сутності народної законодавчої (правотворчої) ініціативи, розкриттям її загальних тенденцій розвитку у світі та означенням аргументів та векторів, покликаних дати рух запровадженню цього інституту в Україні.

Основні результати дослідження. Світовій практиці державотворення окрім виборів і референдумів відомо ще багато інших форм безпосередньої демократії. Серед них виділяється і народна законодавча ініціатива, під якою в науці конституційного права розуміється: (лат. *Initium*; фр. *Initiative* – початок) – конституційна форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає в ініціюванні проведення референдумів на вимогу встановленої кількості громадян, або ініціюванні законодавчо встановленої кількості громадян, або ініціюванні законодавчо унормованою кількістю громадян законопроекту, обов'язкового до розгляду парламентом, чи ініціюванні жителями територіальної громади (комуни, гміни тощо) рішення, що підлягає обов'язковому розгляду місцевих легіслатур [1, с. 506]; форма безпосередньої демократії, змістовно пов'язана з правом народу (певної кількості виборців), запропонувати парламенту чи іншому представницькому виборному органу прийняти, змінити чи відмінити конституцію, закон або інший правовий акт [2, с. 469]; (франц. *initiative*, від лат. *initiaum* – початок) – форма безпосередньої демократії, змістовно пов'язана з прийняттям парламентом відповідних законодавчих актів і внесенням змін до конституцій, а також проведенням референдуму [3, с. 47]; право встановленої кількості (частини) виборців вносити проект закону на розгляд представницького органу [4, с. 219]; визначена кількість громадян, які мають право голосу, може у визначених формах вимагати прийняття парламентом нового чи внесення змін до чинного закону і парламент повинен таку вимогу обов'язково розглянути, але він не зобов'язаний її реалізувати [5, с. 95]; право певної частини виборців запропонувати проект закону, що підлягає обов'язковому розгляду парламентом, який може як прийняти запропонований законопроект, внести до нього поправки так взагалі відхилити його [6, с. 272-273].

Історично попередником народної законодавчої ініціативи була народна ініціатива, яка ґрунтувалася на праві петицій, що було визнане за підданими в Англії ще у Біллі про права 1689 р. За часів Великої французької революції XVIII ст. це право вважалось 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 організації їх роботи. Звернення сприймалося як участь громадян у державному владарюванні, зокрема законотворчості [3, с. 47].

У сучасній конституційній теорії і практиці виділяють два основні різновиди народної ініціативи: референдна та законодавча.

Сам інститут народної законодавчої ініціативи вперше було запроваджено в ряді швейцарських кантонів у першій половині XIX ст. Надалі в XIX ст. він отримав своє визнання в деяких штатах США, а «у кінці XIX ст. – на початку XX ст. народні законодавчі ініціативи, як результат розширення політичних прав громадян і реакція на неефективність законодавчої діяльності тогочасних парламентів, отримали поширення в 15 державах світу (зокрема, а Австрії, Латвії, Литві, Ліхтенштейні)» [1, с. 507].

На сьогодні цей інститут передбачений конституціями і законами цілого ряду країн. Зокрема, на загальнонаціональному рівні він має місце в Австрії, Іспанії, Італії, Бразилії, Швейцарії, Еквадорі, Філіппінах, Киргизстану, Австралії, Перу, США, ФРН, Колумбії, Албанії, Парагваю, Польщі, Словенії, Румунії, Латвії, Литві та деяких інших країнах. Законодавчо не передбачений цей інститут у мусульманських країнах, де домінує концепція аш-шура, і в тих країнах англосаксонського права, де панує ідея верховенства парламенту.

В часи зародження цього інституту малося за мету зобов'язати законодавчий орган розробити і прийняти закон за змістом пропонованого виборцями питання, а в разі відмови зробити це – спонукати його винести це питання на референдум. За таких умов розробка відповідного законопроекту визнавалася функцією законодавчого органу. З часом було прийнято інший порядок реалізації народної законодавчої ініціативи: самі виборці, які виступали з ініціативою, готували законопроект і пропонували його законодавчому органу. Останній або приймав цей законопроект, або виносив його на референдум [3, с. 48].

Відповідно, сьогодні існує два різновиди народної законодавчої ініціативи – коли вона являє собою готовий проект нормативного акту, що подається представницькому органу для обговорення і прийняття, чи ця ініціатива виражається в загальних пропозиціях, побажаннях, принципах законодавчого характеру, з яких має висловити свою позицію парламент чи інший представницький орган, що наділений такими повноваженнями.

У різних країнах встановлено різні вимоги до кількості громадян-виборців, що беруть участь у внесенні в законодавчий орган проекту нормативного правового акта, а також ініціативної групи з його висунення. Як правило, мінімальна чисельність такої групи встановлюється конституцією/профільним законом чи статутом муніципального утворення або іншим нормативно-правовим актом представницького органу муніципального утворення.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 118 Конституції Республіки Польща законодавча ініціатива належить групі не менш ніж 100 000 громадян, які мають право обирати депутатів Сейму [7, с. 350]. В Литві право законодавчої ініціативи мають 50 тисяч громадян Литовської Республіки, що мають виборче право (ч. 2 ст. 68 Конституції) [8, с. 60]. Згідно ст. 88 Конституції Республіки Словенія законопроект може бути внесений групою виборців чисельністю не менше 5 000 [9, с. 414]. В Албанії право пропонувати закони мають 20 000 виборців (ч. 1 ст. 81 Конституції Республіки Албанія) [10, с. 114]. Конституція Королівства Таїланд проголошує, що таким правом наділені особи, які мають активне виборче право, кількістю не менше 10 тисяч (ст. 163) [11, с. 433]. Основний закон Республіки Сербії голосить, що право законодавчої ініціативи, право подання нормативних актів та інших видів актів має не менше 30 000 виборців (ч. 1 ст. 107), а щодо внесення змін до Конституції – не менше 150 000 виборців (ч. 1 ст. 203) [12, с. 235, 259]. В Північній Македонії право законодавчої ініціативи має група виборців чисельністю не менше 10 тисяч людей (ст. 71 Конституції Республіки) [13, с. 320].

В окремих країнах для того, щоб постановка питання мала загальнодержавний, а не місцевий характер, конституції встановлюють, що для внесення проекту закону за народною ініціативою потрібно зібрати визначене число підписів виборців, що представляють в певній пропорції різні райони країни. Так, у Бразилії виборці-ініціатори повинні представляти не менше п'яти штатів (з 26), в Румунії – не менше однієї чверті загальної чисельності повітів країни.

В деяких державах також передбачено, що народна законодавча (правотворча) ініціатива повинна бути протягом чітко встановленого строку (загалом не довше шести місяців) підтримана певною кількістю підписів громадян, достовірність яких часто підтверджується спеціальною перевіркою і засвідчується нотаріусом чи іншою посадовою особою місцевого самоврядування на рівні громади. Підписи виборців мають містити імена, прізвища, місце проживання виборців чи назву громади, в списки якої внесений виборець. Наприклад, в Іспанії має бути зібрано не менше 500 000 завірених підписів громадян (ч. 3 ст. 87 Конституції Королівства Іспанії) [14, с. 118].

Предметом народної законодавчої (правотворчої) ініціативи можуть бути різноманітні питання, окрім тих, які забороняється виносити, як, наприклад, і на референдум – питання бюджету, податків, амністії, міжнародних відносин і т. ін. Так, в Іспанії народна законодавча ініціатива не може мати місця з питань, що регулюються так званими «органічними» законами (згідно п. 1 ст. 81 Конституції 1978 р., – стосовно основних прав і свобод, статутів автономних об'єднань, загального виборчого права та інших галузей, передбачених конституцією), щодо податкової політики, помилування, міжнародних відносин (ч. 3 ст. 87 Конституції Королівства Іспанії) [14, с. 117, 118].

У деяких конституціях зроблені застереження щодо окремих видів законопроектів, які можуть бути ініційовані громадянами. Наприклад, в Албанії, Польщі, Португалії за народною ініціативою можуть бути прийняті лише звичайні закони [5, с. 95].

Загалом науковці виділяють такі ознаки народної законодавчої ініціативи:

1) вона є факультативним інструментом законодавчої ініціативи поряд із традиційними суб'єктами, як-то Уряд, депутати, Президент тощо;

2) конституції вказують на мінімальну кількість громадян (в основному, це виборці), які мають право на відповідну народну законодавчу ініціативу;

3) конституції, як правило, обумовлюють здійснення народної законодавчої ініціативи правилами, що встановлені в спеціальному законі [15, с. 142].

Також слід відзначити місцевий та регіональний досвід впровадження інституту народної законодавчої (правотворчої) ініціативи у цілому ряді країн. Наприклад, в Італії на регіональному рівні цей інститут реалізується за допомогою так званого «пропозитивного референдуму», сутність якого полягає у тому, що законопроект народної ініціативи, спрямований на пропозитивний референдум, має бути підтриманий підписами не менше 5% виборців регіону (області). Референдум вважається таким, що відбувся, якщо в голосуванні взяли участь не менше 45% виборців. Якщо більшість з них проголосували «за», законопроект народної ініціативи вважається прийнятим, публікується в Офіційному бюлетені області і вступає в силу. Перший пропозитивний референдум в Італії пройшов 18 листопада 2007 року в області Джунта.

З початку 1990-х років народні законодавчі (правотворчі) ініціативи почали все частіше застосовуватися на місцевому та регіональному рівнях у Німеччині. Зокрема протягом 1993-1994 рр. п'ять східних земель включили народні законодавчі ініціативи та плебісцити в свої нові регіональні статuti. З часом цей приклад був використаний і іншими землями ФРН і в цілому цей інститут «прямої демократії» був введений на всій території країни до 1997 року. При цьому законодавче удосконалення інституту народної законодавчої ініціативи продовжується і по сьогодні. Вони здебільшого спрямовані на регулювання питань участі громадян у цьому процесі і легітимізації прийнятих ними рішень. Зокрема, окремі федеральні землі знижують бар'єр для прийняття до розгляду народної законодавчої ініціативи з 20 до 10 відсотків виборців.

Дослідники зазначають, що реальні обсяги використання інституту народної законодавчої (правотворчої) ініціативи у ФРН по окремих землях за минулі роки доволі різняться. Так, земля Баден-Вюртемберг входить до числа тих, що слабо використовують даний інститут, – ініційовано 197 народних законодавчих ініціатив за 35 років. Натомість у числі лідерів Баварія, яка за використанням народних законодавчих ініціатив та плебісцитів перевершує всі інші федеральні землі, що проводили реформи з 1990 року: через 22 місяці після набрання чинності відповідного закону було зафіксовано більше 330 громадських законодавчих ініціатив і проведено майже 220 плебісцитів [16].

Варто наголосити і на тому, що інститут народної законодавчої ініціативи має місце і на наддержавному рівні. Так громадяни Євросоюзу згідно Лісабонського Договору від 13 грудня 2007 р. про внесення змін до установчих договорів ЄС, який закріпив громадянську ініціативу як форму прямої участі громадян Союзу в політиці ЄС, можуть бути ініціаторами законодавчого процесу, безпосередньо висувати законопроекти і формувати законодавчу повістку ЄС.

Ст. 11 Договору передбачає, що не менше одного мільйона громадян ЄС, які є національними представниками певної кількості держав – членів ЄС, можуть взяти на себе ініціативу і запропонувати Європейській Комісії, згідно з її повноваженнями, направити будь-яку відповідну пропозицію з тих питань, з яких громадяни вважають за необхідне прийняти законодавчий акт ЄС, з метою виконання положень установчих договорів.

Європейська Комісія зобов'язана розглянути заяву з проханням ввести той чи інший нормативно-правовий акт. При цьому ініціювати процес реалізації права громадянської ініціативи можуть як громадяни, так і організації. Заява повинна бути зареєстрована в Європейській Комісії, а також існує умова про опублікування звіту, в якому буде міститися інформація про фінансування і про тих, хто підтримує таку ініціативу.

Після реєстрації організатори отримують один рік для збору підписів, який може проходити як безпосередньо, так і через Інтернет. Окрім збору не менше одного мільйона підписів громадян ЄС умовою

є й те, що 1/3 всіх держав повинна взяти участь у реалізації відповідної громадянської ініціативи. Кількість підписів від кожної держави залежить від кількості населення: у маленьких державах-членах необхідна менша кількість підписів, у великих – не менше 0,2 % від кількості населення [16].

Слід сказати, що в Україні також неодноразово мали місце спроби запровадити інститут народної законодавчої ініціативи. Вперше ця ідея була відображена в Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР) 1918 р., яка закріплювала, що законодатні проекти вносяться на розгляд Всенародніх Зборів «е) безпосередньо виборцями-громадянами Республіки, в числі не менш 100 тисяч, писаними заявами, потвердженими через громади і поданими Судові, що по провірці їх правильности передає цю пропозицію Голові Всенародніх Зборів» (ст. 39) [17, с. 76].

Надалі ідея народної законодавчої ініціативи була відображено у схваленій Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року Концепції нової Конституції України, яка у розділ II «Права людини і громадянина» передбачала право народу на ініціативу референдуму і законодавчу ініціативу [18].

В подальшому напрацьовані проекти нової Конституції України так чи інакше врегульовували це питання. Наприклад, проект Конституції України від 10 червня 1992 р. закріплював: «Народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення до Національних Зборів відповідного законопроекту, який розглядається у пріоритетному порядку. Законопроект вноситься від імені не менше 300 тисяч виборців. Законопроект про зміни та доповнення Конституції вноситься від імені не менше 2 мільйонів виборців. Порядок здійснення законодавчої ініціативи народу регулюється законом.» (ст. 157) [19, с. 96].

Також в проекті Конституції, що був винесений на обговорення Верховною Радою України у червні 1996 р., містилися положення про народну законодавчу ініціативу. Як зазначають дослідники цього питання, по-перше, і сам Розділ III мав дещо іншу назву – «Вибори. Референдум. Народна законодавча ініціатива», і, по-друге, відповідно, в цьому Розділі містилась норма про ще один, порівняно із виборами та референдум інститут безпосередньої демократії – народну законодавчу ініціативу. І таким чином, використана в нормі ст. 69 конструкція «інші форми безпосередньої демократія» і мала як раз охоплювати інститут народних ініціатив. Однак на останньому етапі від ідеї закріплювати за громадянами право на народну ініціативу вирішили відмовитись, «забувши» відкоригувати норму ст. 69 Конституції України [20, с. 252].

Таким чином, прогресивна ідея народної законодавчої ініціативи на етапі прийняття Основного Закону України не знайшла свого конституційного визнання. Проте це не зупинило вітчизняних законодавців у напрямку її реалізації.

В грудні 2013 р. до Верховної Ради України було подано проект закону «Про правотворчу ініціативу» № 3847, який передбачав, що правотворча народна ініціатива – це сформована, відповідно до вимог закону, пропозиція щодо прийняття законодавчого акту чи розгляду відповідного проекту законодавчого акту або зміни законодавства, що підтримана не менше ніж 45000 громадян України, які мають право голосу, та подана у встановлений законом спосіб на розгляд Верховної Ради України. Цей законопроект визначав, що він спрямований на реалізацію положень Конституції та законів України щодо удосконалення механізмів прямої демократії, гарантування реалізації на практиці принципу народного суверенітету, забезпечення реальної участі Українського народу в виробленні найважливіших державних рішень, посилення демократичної взаємодії між Українським народом та владою, сприяння громадському контролю за діяльністю влади та її інституцій, проведення ефективної політики в сфері боротьби з корупцією, на модернізацію українського законодавства й наближення його до кращих світових зразків [21].

Однак проект закону «Про правотворчу ініціативу» не був прийнятий і однією з причин його відхилення парламентом України була його негативна оцінка Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України, яке зробило висновок, що проект закону «Про правотворчу ініціативу» від 30 грудня 2013 р. № 3847 не узгоджується із приписами Основного Закону України, оскільки Конституцією України серед суб'єктів права законодавчої ініціативи немає народу [22].

До ідеї впровадження у вітчизняну практику державотворення ідеї народної законодавчої ініціативи вітчизняні парламентарії повернулися у 2019 році, коли вони розглядали поданий Президентом України В. Зеленським законопроект «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)» реєстр. № 1015 від 29 серпня 2019 р., який голосив: «Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України» [23].

Народні депутати України підтримали поданий главою держави законопроект, проте вітчизняний орган конституційного контролю визнав його таким, що не відповідає ст. 157 і 158 Конституції

України. У своєму висновку Конституційний Суд України констатував, що запропоноване законопроектом положення «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ - громадяни України всіх національностей». Надалі орган конституційного контролю зазначив: «Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможливорює реалізацію такої ініціативи» (абз. 4. п. 3.1.1 мотивувальної частини висновку) [24].

Таким чином можна зробити висновок, що з урахуванням конституційно визначеного бажання України вступити до ЄС і попередніх намірів вітчизняних політиків запровадити в Україні інститут народної законодавчої (правотворчої) ініціативи, це питання стоїть на порядку денному вітчизняного державотворення. При цьому ми вважаємо, що в Україні слід запровадити інститут народної правотворчої ініціативи, який матиме реалізацію і в межах України як народна законодавча ініціатива, і на місцевому рівні в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць як сформована групою жителів пропозиція щодо прийняття чи розгляду відповідними представницькими органами місцевого самоврядування певного проекту рішення (щодо внесення змін і доповнень до статуту територіальної громади, регламенту ради, скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають чинному законодавству України тощо).

Впровадження в Україні інституту народної правотворчої ініціативи вимагає внесення змін до Основного Закону України. Як зазначає О. В. Щербанюк, в Конституції України необхідно передбачити, що до форм безпосереднього народовладдя, крім виборів і референдумів, належить народна законодавча ініціатива, яка, як один із інститутів прямої демократії може стати одним із елементів правової конституційної системи України. Вона пише: «Вирішення цієї проблеми сприятиме забезпеченню постійного зв'язку між владою та суспільством. Оскільки Конституція України не передбачає механізм прямої реалізації народної ініціативи. Тому доцільно включити народну законодавчу ініціативу в Конституцію України, що дозволить народу безпосередньо впливати на законотворення» [25, с. 100].

Звідси реалізація ідеї народної правотворчої ініціативи можлива за умови її конституційного визнання, по-перше, на рівні ст. 69, яка повинна бути доповнена положенням про народну правотворчу ініціативу, по-друге, на рівні ст. 93 Основного Закону України, яка має визначити відповідну кількість громадян, що мають ініціювати законодавчу ініціативу.

Безумовно, що запровадження у вітчизняну практику державотворення інституту народної правотворчої ініціативи вимагає також розробки й прийняття профільного Закону України «Про народну правотворчу ініціативу», який має врегулювати основні засади організації та порядок реалізації народом такого права.

Прийняття парламентом України Закону України «Про народну правотворчу ініціативу» разом з Законом України «Про всеукраїнський референдум» сприятиме впровадженню у вітчизняну практику державного будівництва ще однієї форми прямої демократії – народного вето – що являє собою голосування громадян з метою відміни прийнятого парламентом закону. При цьому ми матимемо дві форми народного вето, коли воно буде здійснюватися безпосередньо народом шляхом всеукраїнського референдуму і його рішення буде обов'язкове до виконання та коли матиме місце народна правотворча ініціатива відміни прийнятого закону чи його окремих положень, що буде реалізована Верховною Радою України в установленому законодавством порядку.

Це виступатиме важливим засобом надання громадянам України реальної гарантії протидії можливостям узурпації влади, обмеження народного суверенітету державними органами влади та їх посадовими особами, що служитиме ефективною гарантією демократичного розвитку нашої держави.

Як справедливо зазначає В. Ф. Харута, народне вето являється одним із засобів який надає громадянам реальну гарантію протидіяти можливостям узурпації народного суверенітету державними органами та їх посадовими особами, тим самим сприяє відновленню інституційного режиму та служить гарантією конституційного ладу. Також народне вето може являтися несудовою формою політичної санкції проти тих, хто здійснює акти несправедливості проти населення країни, приймаючи явно незаконні, неконституційні рішення, порушуючи тим самим базові права та свободи людини та громадянина [26, с. 162].

Хоча буде справедливим відзначити, що не всі українські вчені правники виступають прихильниками інституту народного вето та його впровадження в Україні. Так, І. Жаровська пише, що немає нагальної потреби у його введенні в нашої країні, оскільки це зумовлено існуванням вето

Президента України як глави держави, діяльністю Конституційного Суду України та недостатньо високим рівнем правової освіти, правосвідомості та правової культури пересічних громадян, які можуть виступати маріонетками в руках недемократичних еліт [27, с. 29-30].

Так само В.Ф. Нестерович вважає, що запровадження інституту народного вето у нашій державі слід, перш за все, узгодити з існуючою на сьогодні конституційно закріпленою системою стримувань і противаг між різними гілками державної влади в Україні, щоб не допустити внутрішньовладного протистояння та відкритої конфронтації загальнонаціональних представницьких органів публічної влади з громадськістю. Як зазначає науковець, поспішне запровадження народного вето, виходячи з сучасних українських реалій може призвести до непередбачуваних наслідків та загроз українській державності. Така постановка питання насамперед зумовлена тим, що запровадження народного вето може бути використано квазігромадськістю у деструктивних та маніпулятивних цілях. Тому легітимация народного вето в Україні потребує виваженості та поміркованості з можливим прорахунком проблемних аспектів його реалізації у вітчизняних політико-правових умовах [28, с. 67-68].

Рациональне зерно у позиції В.Ф. Нестеровича безумовно є. Проте належним чином унормування інституту народного вето нівелізує названі ним ризики. Тому ми підтримуємо ідею його запровадження в Україні. Не слід залишати поза увагою те, що ненадання можливості громадянам України безпосередньо висловлювати свою волю з приводу правових актів прийнятих представницькими органами влади є обмеженням його суверенної влади в державі. А тому неприпустимим є те, коли людина, яка є частиною народу своєї країни, позбавлена конституційного права здійснювати безпосередньо владу в своїй країні, шляхом здійснення безпосереднього контролю за діяльністю державних органів з приводу прийняття останніми правових актів, що порушують конституційні права і свободи самої людини [29, с. 148-149].

При цьому ми вважаємо, що інститут народного вето має поширюватися і на рішення органів місцевого самоврядування. Як інститут безпосередньої муніципальної демократії народне вето полягає у тому, що громадяни висловлюються проти рішень органів місцевого самоврядування, накладають вето на їх дію. Таким чином предметом народного вето виступає нормативний акт відповідного представницького органу муніципальної влади, дію якого жителі громади анулюють.

Місцевий інститут народного вето вперше запроваджено в кантоні Ваадт Швейцарії у 1845 р. Сьогодні він діє в окремих кантонах тієї ж Швейцарії, в Італії, Латвії та деяких інших країн. Хоча на муніципальному рівні функціонування інституту народного вето зустрічається не так часто як на національному. Тому, безумовно запровадження інституту народного вето на муніципальному рівні має бути детально врегульоване Законом України «Про народну правотворчу ініціативу».

Висновок. Утвердження України як демократичної, правової, соціальної держави вимагає удосконалення вітчизняних форм народного волевиявлення. В цьому плані впровадження інституту народної правотворчої ініціативи у вітчизняну практику державного будівництва буде відповідати як зарубіжному досвіду розвинутих демократичних країн, практиці Європейського Союзу, вступ до якого є бажанням України, так і прагненням, потребам та інтересам Українського народу. При цьому реалізація ідеї народної правотворчої ініціативи повинна відбутися через внесення відповідних змін до Конституції України, прийняття спеціального Закону України «Про народну правотворчу ініціативу» і вона повинна охоплювати в межах України на національному рівні народну законодавчу ініціативу та народне вето, на місцевому рівні в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць ініціативу громадян удосконалити рішення представницьких органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Федоренко В.Л. Народна ініціатива / Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 4: Конституційне право / Редкол.: Ю.Г. Барабаш (голова) та ін. Харків: Право, 2024. С. 506–509.
2. Марцеляк О.В. Муніципальні референдуми та інші інститути безпосередньої муніципальної демократії. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О.В. Батанова, О.В. Марцеляка, А. Берлінгуера. К.: Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 450–475.
3. Шаповал В.М. Народна ініціатива / Юридична енциклопедія: В 6 т. Т. 4 Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2002. С. 47–49.
4. Мала енциклопедія конституційного права / За заг. ред. проф. Ю.Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. Київ: Кондор-Видавництво, 2012. 462 с.
5. Кириченко В.М., Куракін О.М. Порівняльне конституційне право : модульний курс. К.: Центр учбової літератури, 2012. 256 с.

6. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. Київ: Либідь, 2005. 568 с.
7. Конституція Республіки Польщі. Конституції країн світу в 20-ти томах. Київ: Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 14. С. 334–374.
8. Конституція Литовської Республіки. Конституції країн світу в 20-ти томах. Київ: Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 9. С. 50–76.
9. Конституція Республіки Словенії. Конституції країн світу в 20-ти томах. Київ: Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 16. С. 402–426.
10. Конституція Республіки Албанії. Конституції країн світу в 20-ти томах. Київ: Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 1.
11. Конституція Королівства Таїланд. Конституції країн світу в 20-ти томах. Київ: Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 17. С. 387–483.
12. Конституція Республіки Сербії. Конституції країн світу в 20-ти томах. Київ: Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 16. С. 212–260.
13. Конституція Республіки Північна Македонія. Конституції країн світу в 20-ти томах. Київ: Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 14. С. 310–333.
14. Конституція Королівства Іспанії. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О.В. Коротюк, О.В. Лавринovich / Переклад Т. В. Руденко, В. С. Станіч. К.: ОВК, 2021. С. 85–163.
15. Кузьменко О.В., Перевалова Л.В., Гаряєва Г.М. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід і перспективи запровадження в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. С. 138–143. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/22.pdf>
16. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про правотворчу народну ініціативу». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GG2YV00A?an=3>
17. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 73–79.
18. Концепція нової Конституції України (Схвалена Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-12#Text>.
19. Конституція України. Проект (внесений Комісією Верховної Ради України по розробці нової Конституції України) від 10 червня 1992 р. Міжнародний симпозиум «Конституція незалежної України». Київ: Українська правнича фундація, 1992. С. 51–125.
20. Конституційне право: підручник. За загальною редакцією М.І. Козюбри. / Ю.Г. Барабаш, О.М. Бориславська, В.М. Венгер, М.І. Козюбра, О.М. Лисенко, А.А. Мелешевич. К.: ВАІТЕ, 2021. 528 с.
21. Проект Закону України «Про правотворчу ініціативу» від 30 грудня 2013 р. № 3847. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jg2yv00i?ed=2013_12_30.
22. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України щодо проекту закону «Про правотворчу ініціативу» від 30 грудня 2013 р. № 3847. URL: ips.ligazakon.net/document/view/jg2yv00i?ed=2013_12_30.
23. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)» від 29 серпня 2019 р. № 1015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254.
24. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 13 листопада 2019 року № 5-в/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005v710_19#Text.
25. Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3. Ч. 2. С. 97–100. URL: <http://yuv.onua.edu.ua/index.php/yuv/article/view/1011>
26. Харута В.Ф. Право народного вето: перспективи та проблеми запровадження в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2019 р. № 1 (63). С. 162–168. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2019_1_32.
27. Жаровська І.М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3. С. 23–30. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/15194/1/%D0%86%D0%9D%D0%A1%D0%A2%D0%98%D0%A2%D0%A3%D0%A2%20%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%87%20%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%9E%D0%94%D0%90%D0%92%D0%A7%D0%9E%D0%87%20%D0%86%D0%9D%D0%86%D0%>

A6%D0%86%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%98%20%D0%92%20%D0%A3%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%87%D0%9D%D0%86.pdf.

28. Нестерович В.Ф. Перспективи конституційно-правового утвердження народного вето в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2016. № 4. С. 63–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2015_3_10.
29. Інститут конституційної скарги як засіб захисту основних прав і свобод: порівняльно-правовий аналіз: монографія / за заг. ред. М.М. Гецько, Ю.М. Бисаги, Д.М. Белова. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. 228 с.