

## **Оновлення механізмів безпосереднього впливу народу на законотворчість в Україні**

*Кожухар О.Г.  
студент 2 курсу юридичного факультету  
ЛНУ імені Івана Франка*

Останнім часом розвиток суспільних відносин демонструє необхідність реформування системи законодавства України шляхом надання додаткових можливостей громадськості долучатися до процесів правотворчості. Це зумовлено тим, що, по-перше, відсутні достатні важелі громадського контролю за політичним процесом, по-друге, трапляються непоодинокі випадки відсутності відображення волі народу в нормативно-правових актах держави, зокрема парламенту. Шляхом вирішення цього питання є реформування форм безпосередньої демократії в частині їх

---

впливу на законотворчий процес як на різновид правотворчості, результатом якого є прийняття, зміна чи скасування законів[1, с.293-294]. Це, як нами вважається, окрім вирішення проблем, зазначених вище, забезпечить дотримання одного з ключових принципів правотворчості – принципу демократизму, який полягає у залученні до відповідного процесу громадськості[2, с.178].

Вбачається, що підставою залучення громадськості до вищезгаданого різновиду правотворчості є частина 2 статті 5 Конституції України, у котрій сказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, яку він може здійснювати, зокрема, безпосередньо, що в аспекті законотворчості народу конкретизується правовою позицією Конституційного Суду[3], згідно з якою положення статті 75 Конституції України, за яким єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України, не означає, що народ безпосередньо на референдумі не може приймати закони.

Очевидно, що конституційний припис про здійснення влади народом потребує своєї чіткої конкретизації в Основному Законі або, як зазначає Конституційний Суд, зумовлює необхідність запровадження певних механізмів реалізації цієї влади[3]. Конкретизація повинна мати місце, зокрема, в контексті залучення народу до законотворчого процесу. На даному етапі стан справ в аспекті безпосереднього участі громадськості до законотворчості виглядає таким чином, що держава не надає широких можливостей народу долучитися до процесів законотворення. У європейській практиці задля безпосереднього впливу народу на законотворчість за народом закріплюються різні форми безпосередньої демократії для або затвердження нормативно-правового акта, або з'ясування думки громадськості стосовно певних питань правотворчості, або ж навіть ініціювання внесення до парламенту власного законопроекту.

Авторами наукових праць, присвячених дослідженню питань, пов'язаних із функціонуванням та ефективністю різних механізмів впливу народу на законотворчий процес, є такі дослідники, як В. Ф. Погорілко, М. Н. Марченко, В. М. Шаповал, В. Л. Федоренко, Д.С. Ковриженко В.Е. Чиркін, О.О.Даниляк, М.В. Оніщук. Варто зазначити, що погляди науковців стосовно того, чи є певні форми безпосередньої демократії ефективні у взаємозв'язках із законотворенням, суттєво різняться між собою. Тож мета цієї статті – визначити, у яких формах безпосередньої демократії можуть громадяни впливати на діяльність держави у сфері законотворчості та чи потребують вони оновлення в Україні.

Наукові дискусії з приводу цього питання зазвичай породжені тим, чи є в зарубіжних країнах певна форма безпосередньої демократії ефективним механізмом впливу на законотворчість, чи ні. Зокрема російський конституціоналіст В. Е. Чиркін звертає увагу на те, що така форма прямої демократії, як народна законодавча ініціатива застосовується рідко і є малоефективною в європейських країнах. Науковець наводить

---

приклад Італії, де з часів прийняття конституції, тобто з 1947 року, у такому порядку було прийнято лише один закон, коли щороку парламентом Італії приймається приблизно 300 законів[4, с.231-232].

Натомість О.О. Даниляк зазначає, що насамперед існують різні варіанти реалізації права народу на здійснення законодавчої ініціативи, які умовно можна поділити наступним чином:

1) прийняття або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства;

2) народна законодавча ініціатива реалізується через представницький орган державної влади – парламент.

Науковець наголошує на демократичності законодавчого референдуму за народною ініціативою, зокрема на такому його аспекті, як «народне вето», за яким з'ясовується воля народу щодо відхилення прийнятого парламентом закону[5]. Щоправда, Д.С. Ковриженко стверджує, що практика «народного вето» – скасування прийнятих органами публічної влади рішень або проектів рішень, які розглядаються органами публічної влади, в Європейському Союзі загалом не є поширеною – проведення відхиляючих референдумів передбачено лише в Данії, Ірландії, Італії, Мальті[6, с.7].

У практиці європейських країн вкорінено, що безпосередній вплив на те, чи буде певний закон чинний, чи ні, має інститут референдуму. Наприклад, Ю.А. Барабаш стверджує, що референдум може нести вирішальну роль в аспекті затвердження законів, прийнятих парламентом, особливо тих, що стосуються державного суверенітету. Зокрема, він наводить приклад референдуму в Ірландії з приводу ратифікації Лісабонської угоди, проведений 12 червня 2008 р., на якому громадяни Ірландії висловилися проти цієї угоди. Схожі приклади можна навести з практики Франції та Нідерландів, де на референдумі стосовно прийняття Конституції Європи виборці висловилися проти, що згодом мало результатом відмову від прийняття на європейському просторі уніфікованої конституції[7, с.98-99]

У чинній редакції Конституції України закладені загальні основи для розвитку прямої демократії:

- статтею 1, зокрема, передбачено, що Україна є демократичною державою, що в теорії права та держави передбачає наявність таких ознак, як визнання народного суверенітету, тобто влади народу як верховного носія і джерела державної влади, рівноправна участь всього народу в управлінні справами в державі;
- частиною 2 статті 5, якою закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, який може її здійснювати у тому числі й безпосередньо;
- статтею 38 закріплено право громадян на участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом всеукраїнського референдуму;

- 
- статтею 69 передбачено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії;
  - частиною 2 статті 72 передбачений загальний порядок призначення референдуму за народною ініціативою.

Щоправда, український конституціоналізм на даному етапі не надає широких можливостей народу впливати на законотворчість, що насамперед зумовлено наступними чинниками:

- Конституцією передбачено лише два предмети обов'язкових всеукраїнських референдумів;
- відсутність практики використання інститутів прямої демократії, що безпосередньо пов'язані із законотворчістю;
- відсутність чіткого законодавчого механізму проведення до законодавчого референдуму, тобто референдуму за народною ініціативою;
- неврегульованість питань «інших форм безпосередньої демократії» на загальнодержавному рівні.

У своєму рішенні Конституційний Суд зазначає, що одним із механізмів реалізації влади народу є референдум[3]. Говорячи про регулювання всеукраїнського референдуму, єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні зазначає, що воно зводиться до наступних конституційних приписів:

- суб'єкти ініціювання проведення референдуму, зокрема народна ініціатива(частина друга статті 72), Верховна Рада України (пункт 2 частини першої статті 85);
- суб'єкти уповноважені призначати(проголошувати) референдум;
- вимога обов'язковості вирішення питань про зміну території України всеукраїнським референдумом;
- затвердження на всеукраїнському референдумі законопроекту про внесення змін до розділів 1, 3, 13;
- недопустимість проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (стаття 74).

Застосування референдуму для прийняття або затвердження, наприклад, основного закону укорінене в теорії установчої влади. Важливу роль у запровадженні подібних до конституційного референдуму форм відіграла сформульована Ж. Ж. Руссо ідея суспільного договору: у XVIII столітті прибічники цієї ідеї виключали можливість прийняття конституції представницьким органом, хоча загалом сприймали здійснення ним законотворчості[8. с.6].

Одним із критеріїв класифікації референдуму є зміст питань, які виносяться на голосування, або предмет референдуму. За предметами насамперед виділяють конституційний та законодавчий референдуми. У даному аспекті нас більшою мірою цікавитиме законодавчий референдум.

---

Законодавчий референдум за часом проведення поділяється на попередній і наступний законодавчі референдуми. На попередньому референдумі голосування відбувається щодо внесеного на розгляд у парламенті законопроекту, але до його прийняття як закону, або щодо прийнятого парламентом закону, який ще не набрав чинності. Предметом наступного референдуму є чинний закон, який за результатами такого референдуму може бути скасований або, як альтернатива, підтверджений. Попередній референдум нерідко характеризують як дозаконодавчий, а наступний – як післязаконодавчий[8, с.13].

Якщо питання про затвердження на референдумі конституції, змін до конституції, законів, тобто питання післязаконодавчого референдуму є детально дослідженим і сам цей спосіб не набув абсолютно ніякого застосування на практиці, то більшою мірою нас цікавить безпосередня участь народу в розробці, схваленні і прийнятті законопроектів, тобто дозаконодавчі стадії

На даному етапі розвитку українського конституціоналізму єдиним способом, передбаченим законодавством, народного прийняття законів є референдум за народною ініціативою, передбачений частиною 2 статті 72 Конституції, а також на вимогу пункту 20 частини першої статті 92 Конституції, якою зафіксовано, що організація і порядок проведення референдумів регулюються виключно законами України, Законом України «Про всеукраїнський референдум»(далі – ЗУ «Про ВР»).

У статті 1 ЗУ «Про ВР» зазначено, що всеукраїнський референдум є однією з форм безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому цим Законом[9]. Із дефініції випливає, що народ наділений правом прийняття законів на всеукраїнському референдумі.

Всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується Президентом України. До того ж, відповідно до частини другої статті 72 Конституції України всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області[10]. У випадку дотримання усіх вимог щодо ініціювання референдуму за народною ініціативою Президент України зобов'язаний оприлюднити ініціативу громадян України.

Відсутність практики застосування такого механізму реалізації народом своєї влади безпосередньо зумовлена в першу чергу ускладненою процедурою його організації, яка суттєво відрізняється від практики європейських країн, а також пережитками радянського механізму взаємовідносин держави і громадянина.

---

Зокрема, на ускладненість процедури впливає необхідна кількість підписів для його ініціювання, що у випадку нагальної потреби прийняття закону народом за умови саботування волі народу парламентом, через формалізовану процедуру затягує цей процес. У європейських країнах кількість підписів, необхідних для ініціювання референдуму за народною ініціативою, суттєво відрізняється від відповідного показника в Україні. Наприклад, в Португалії для ініціювання референдуму необхідно 75 тис. підписів за кількості населення 10 млн. осіб, що у відсотковому співвідношенні еквівалентно 0,75 % від загального складу населення; в Італії – 500 тис. за населення 61 млн. осіб цей показник дорівнює 0,81 % [6, с.81-82]. Говорячи про відповідне співвідношення необхідних підписів до кількості населення в Україні, то 3 млн. підписів відносно 46 млн. населення – це 6,5 відсотків населення, що є одним з найвищих показників необхідних підписів для ініціювання референдуму за народною ініціативою серед країн, у яких така процедура передбачена. Тому задля вдосконалення механізмів впливу народу на законотворчість, яка передбачена приписами Конституції та ЗУ «Про ВР», необхідно внести зміни насамперед до Основного Закону в частині необхідної кількості підписів громадян для ініціювання референдуму. Окрім цього, необхідним є також конституційне окреслення предмету та юридичних наслідків загальнонаціонального референдуму за народною ініціативою, аби не надати можливості окремим політичним силам спекулювати на цьому інструменті впливу.

Вартує зазначити, що необхідно також передбачити ще один конституційний інструмент, який зможе значно спростити тяганину з організацією такого референдуму. Потрібно передбачити, що у випадку прийняття відповідного закону, який виноситься на всеукраїнський референдум, парламентом процедура організації референдуму припиняється як така, що не має сенсу. Що ж до надання окремих гарантій такому закону, то необхідно передбачити окремий різновид законів, наприклад «народні закони», щодо можливості перегляду яких Верховною Радою законодавством повинен бути встановлений певний строк. Вбачається, що доцільним буде можливість перегляду такого закону лише наступним скликанням Верховної Ради України, як таким, що відобразатиме у своїй діяльності волю народу, яка породила необхідність прийняття відповідного закону.

Стрімкі зміни суспільних відносин в Україні демонструють, що рівень активності громадян у політичних процесах держави невпинно зростає. Такі процеси насамперед породжують в контексті даної статті необхідність створення нових для вітчизняного законодавства і давно знаних європейською практикою механізмів впливу громадян на законотворчість.

Конституцією передбачені «інші форми безпосередньої демократії». Чільне місце серед цих форм може займати інститут

---

всенародного обговорення нормативно-правових актів, зокрема законів. Видається, що ця процедура повинна також бути введена до вітчизняного конституційного права шляхом створення обов'язкової умови всенародного обговорення законів, що стосуються питань державного суверенітету, перед їхнім прийняттям, не кажучи вже про необхідність затвердження таких законів референдумом. Наразі передбачається, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Слід також врахувати, що для внесення змін до розділів Конституції, які стосуються функціонування державного механізму, не потрібно проводити референдум. Тобто цілком імовірно, що парламент може ратифікувати подібні інтеграційні угоди, навіть вдавшись для цього до відповідного реформування Основного Закону, без урахування думки народу[7, с.107].

Досвід радянського періоду демонструє, що схожі механізми вже існували. Зокрема, таким способом у 1922 році було обговорене питання щодо утворення СРСР; у 20-х роках всенародному обговоренню піддався проект Кодексу законів про шлюб, сім'ю та піклування в РРФСР[11, с.348-349]. Однак, ми розуміємо, що даний механізм за радянської доби носив суто декоративний характер.

Останні події демонструють цілковиту готовність народу брати участь в обговоренні питань, що мають загальнодержавне значення, зокрема шляхом участі в законотворчості. Вбачається, що конкретною формою реалізації всенародного обговорення в Україні може слугувати інститут народного віча – конкретний механізм обговорення з громадськістю рішень, що стосуються найважливіших питань суспільства. Очевидно, що саме у такій формі в площині українського конституціоналізму може проходити процес всенародного обговорення законопроектів.

Питання всенародного обговорення нормативно-правових актів тісно пов'язане з наданням народу права на законодавчу ініціативу як певної гарантії реалізації волі народу. Відповідно до статті 93 чинної Конституції України, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. Вочевидь, право законодавчої ініціативи варто закріпити і за певною кількістю громадян або за певним інститутом самоорганізації громадян, що підтримуватиметься більшістю населення, у випадку, коли вищі органи державної влади з тих чи інших причин не відображають волю народу у своїй діяльності стосовно питань державного суверенітету.

Нагальна потреба в наданні законодавчої ініціативи та створенні законодавчого механізму обговорення нормативно-правових актів, як певних гарантій відображення волі народу в законотворчості, простежується на даному етапі розвитку нашої держави. Прикладами можуть слугувати «Закони 16 січня», щодо яких, вочевидь, гарантією

---

неприйняття була б обов'язковість всенародного обговорення, що б унеможливило їхнє прийняття.

Також інститут народної законодавчої ініціативи вважається доцільним в аспекті тих ж таки питань, віднесених до державного суверенітету, зокрема це стосується вступу до певних політичних союзів, зокрема до НАТО, що, згідно з опитування Центру Разумкова, підтримує більшість населення України. Саме тому потрібно закріпити Основним Законом за народом – певною кількістю громадян, право на законодавчу ініціативу з питань, які чітко будуть встановлені Законом. Вочевидь, не зможуть громадян ініціювати законопроекти, що стосуватимуться податків, бюджету та амністії.

Слід зауважити, що законодавством повинен бути передбачений окремий алгоритм дій стосовно законопроекту, розробленого громадянами. На наше переконання, Конституцією повинні бути визначені наступні умови такої законодавчої ініціативи:

- насамперед чітко окреслений предмет, а саме питання, що стосуються державного суверенітету;
- розроблення такого законопроекту постатейно на народному вічі з одночасним консультуванням з експертами комітетів Верховної Ради;
- проведення соціологічного опитування з питання підтримки такого законопроекту;
- рішенням Конституційного Суду про конституційність такого законопроекту, що насамперед полягатиме у його відповідності предмету, тобто державному суверенітету;
- розгляд Верховною Радою такого законопроекту позачергово як невідкладного;
- необхідність прийняття 2/3 голосів у зв'язку з важливістю питання, передбаченого законопроектом;
- у випадку неприйняття - необхідність обґрунтувати доцільність внесення змін до нього та повернення до суб'єкта законодавчої ініціативи;
- якщо на всенародному обговоренні громадяни погоджуються із змінами, внесеними Верховною Радою, закон вважається таким, що був прийнятий;
- у випадку незгоди можливість проведення референдуму за народною ініціативою

Вважається, що для того, аби не перетворити таких механізм в інструмент спекуляцій певними політичними силами, необхідно встановити певні обмеження, окрім предмету, для народної законодавчої ініціативи. По-перше, щодо періодичності внесення до Верховної Ради законопроекту безпосередньо народом. Доцільною вважається заборона вносити законопроект з одного питання більше одного разу упродовж одного скликання парламенту. По-друге, як зазначалося вище, необхідною умовою розгляду такого законопроекту Верховною Радою є наявність



---

рішення Конституційного Суду щодо його конституційності. По-третє, такий законопроект повинен відображати волю більшості населення, тому передбачатиметься така необхідна умова розгляду законопроекту, як результати соціологічного опитування громадян. Ці умови повинні знайти свою об'єктивацію в Конституції України та ЗУ «Про Конституційний Суд» зокрема.

Доцільно зауважити, що такий механізм впливу народу на законотворчість повинен бути чітко передбаченим Законом, зокрема в частині обмеження кола питань, із приводу яких народ може бути суб'єктом законодавчої ініціативи. Вбачається, що сам процес ініціювання внесення законопроекту у Верховну Раду може полегшити формальну процедуру референдуму за народною ініціативою. Саме тому наявність такого механізму може вважатися доцільною. Наведений аналіз механізмів впливу народу на законотворчість дає можливість нам зробити наступні висновки:

- участь народу в процесах правотворчості цілком відображає зміст принципу демократизму;
- суспільні зміни останніх років демонструють необхідність налагодження взаємовідносин між державою та громадянином в аспекті законотворчості, яка б повною мірою втілювала у собі волю народу;
- на даному етапі в Україні передбачена можливість прийняття, зміни чи скасування законів безпосередньо народом, а саме шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою;
- вбачається, що наразі існує ускладнена процедура організації такого референдуму, що диктує необхідність внесення змін до Основного Закону в частині кількості підписів, необхідних для його ініціювання, а також певні юридичні наслідки у випадку прийняття закону з питання, щодо якого ініційовано референдум, парламентом, зокрема припинення організації референдуму, як такого, що не має сенсу;
- за законами, прийнятими на референдумі за народною ініціативою, слід закріпити назву «народних законів», а також забезпечити їх додатковими гарантіями, зокрема в аспекті можливості перегляду такого закону лише наступним скликанням Верховної Ради України;
- цілком новим механізмом впливу народу на законотворчість може бути така організаційна форма всенародного обговорення нормативно-правових актів, як народне віче, що необхідно закріпити Основним Законом як гарантію втілення волі народу у питаннях, що мають загальнодержавне значення;
- вважається доцільним в контексті всенародного обговорення нормативних актів закріпити за народом право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України як гарантію реалізації його волі;
- необхідно обмежити можливість народної законодавчої ініціативи задля запобігання спекуляцій політичними силами, а саме конституційною

- 
- окресленістю предмету та обмеженням щодо таких законодавчих ініціатив в аспекті періодичності та передумов внесення до ВРУ;
- необхідно також Законом закріпити конкретну процедуру народної законодавчої ініціативи: постатейне розроблення законопроекту на народному вічі; соціологічне опитування; рішення КСУ; позачерговий розгляд ВРУ; необхідність кваліфікованої кількості голосів; гарантія у випадку неприйняття на проведення референдуму за народною ініціативою;
  - усі зміни, наведені в даній статті, диктують необхідність внесення змін до відповідних нормативно-правових актів, зокрема до Конституції, ЗУ «Про всеукраїнський референдум, ЗУ «Про Конституційний Суд» в аспекті залучення громадян до законотворчості.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. [1] Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс): Підручник / О.Ф.Скакун. – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.
2. [2] Луць Л. А. Загальна теорія держави та права: Навчально-методичний посібник.– К.: Атіка, 2008.- 412с
3. [3] Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квіт. 2008 № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – ст. 1056.
4. [4] Чиркін В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / В.Е. Чиркин. - 8-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 528 с
5. [5] Даниляк О.О Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
6. [http://www.niss.gov.ua/articles/1027/#\\_ftn6](http://www.niss.gov.ua/articles/1027/#_ftn6)
7. [6]Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Грищук,
8. Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД,
9. 2007. – 186 с
- 10.[7]Барабаш Ю. Референдум як спосіб вирішення питань, пов'язаних з державним суверенітетом. Вісник Академії правових наук. 2008 р. № 3 (54). С. 98-108
11. Шаповал В. Референдум як форма безпосередньої демократії.-Вибори та демократія.-2005.-№3.-С.4-18
- 12.[9] Закон України про всеукраїнський референдум від 06.11.2012 р. № 5475-VI // Голос України. - 2012. - № 226
- 12.[10] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР( із змінами і доповненнями, внесеними законами України № 2222-IV від

- 
- 08.12.2004, № 2952-VI від 01.02.2011, № 586-VII від 19.09.2013)//  
Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
- 13.[11]Актуальні проблеми конституційного права України : підручник/За заг. ред. професора Олійника А.Ю. – К.: Видавничий дім «Скіф», 2012 - 552с.
  - 14.Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / Базілевич Д.С., Валентайн Е., Вінокуров І.М., Гаращенко М.В., Жугай Н.С., Крижанівський В.П., Нечипоренко Л.О., Рахімкулов Е.Р., Руденко М.О., Сусллова О.І., Фулей Т.І., Чередніченко С.Г. – К.: [ФОП Москаленко О. М.], 2013. – 232 с
  - 15.Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: Навчальний посібник. – К.: Ліра-К, 2006. – 366 с.
  - 16.Каплан Ю. Проблеми та перспективи реалізації конституційних засад прямої демократії в Україні на загальнодержавному рівні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
  - 17.<http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/5.htm>.
  - 18.Рішення Конституційного Суду у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою від 15.10.2008 № 23-рп/2008