

## ЗАКОНОДАВЧІ ПОВНОВАЖЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

*У статті досліджуються проблеми механізму реалізації права законодавчої ініціативи Українського народу. Автор пропонує удосконалити сучасне конституційне законодавство в частині реалізації народовладдя в Україні.*

**Ключові слова:** право законодавчої ініціативи, суб'єкт законодавчої ініціативи, народовладдя.

Утвердження і розвиток України, як правової держави, опосередковує необхідність забезпечення повноцінної участі Українського народу у здійсненні управління державними справами. До речі, атрибут народного «самоврядування» є невід'ємною ознакою будь-якого демократичного суспільства. Україна, яка позиціонує себе як суверенну, незалежну, демократичну, соціальну і правову державу, зобов'язана не лише визнати, але й гарантувати право Українського народу вирішувати найважливіші питання суспільного і державного життя.

Народ, згідно з ст. 5 Конституції України, є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Механізм реалізації права народу на здійснення управління державними справами може бути досить різний. Одним із визначальних і, можливо, найскладніших способів реалізації права Українського народу на здійснення влади у державі є прийняття ним законів.

Утвердження в Україні права законодавчої ініціативи народу є важливим чинником забезпечення правової рівноваги суспільства і держави, вираженням значущих зв'язків та відносин між ними, а також поєднанням громадських та державних інтересів. Законодавчі повноваження є регулятором виду і міри поведінки держави і народу України, як учасників суспільних відносин. Проблема законодавчих прав Українського народу як одного із важливих чинників розвитку конституційно-правових відносин, формування національної правосвідомості, становлення громадянського суспільства, утвердження законності та правопорядку є досить актуальною для вітчизняної правової науки.

Зауважу, чимало вітчизняних правників присвятили свої праці проблемам законотворчості, розробленню її основних положень та організаційно-правових механізмів як у сфері теорії, так і практики. До когорти таких вчених можна віднести М. І. Козюбру, А. М. Колодія, П. Ю. Задираку, Н. М. Опіщенко, О. Г. Мурашина, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабішовича, Ю. М. Черерву, О. Ф. Скакуц, О. М. Мудру та інших. Разом з тим, вивчення даної проблеми свідчить про те, що правники приділяють увагу головним чином теоретичним проблемам законодавчого процесу, Верховній Раді України, як єдиному органу законодавчої влади в

Україні, проте невирішеними залишаються проблеми практичної реалізації права Українського народу на законотворчу діяльність у державі. Проте право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, згідно ст. 93 Конституції України, належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Отже, Український народ не висесений до переліку суб'єктів законодавчої ініціативи в Україні.

Відтак метою даної публікації є пошук відповіді на запитання: чи не звужує ст. 93 Конституції України право Українського народу на здійснення влади у державі, який механізм реалізації права законодавчої ініціативи народу є найоптимальнішим вибором у контексті національної правової системи.

Дослідження зазначених проблем здійснювалося на основі використання відповідних методів, що сприяло досягненню мети публікації. Зокрема, використання методу порівняльно-правового аналізу дало можливість визначити особливості реалізації народом права законодавчої ініціативи у низці європейських держав. Застосування методів логічного аналізу та синтезу допомогло визначити не лише базові умови реалізації народом законодавчої ініціативи у цих країнах, але й виокремити, у контексті даного дослідження, оптимальні шляхи забезпечення повноцінного народовладдя в Україні.

Народ України, як соціальна спільнота, є суб'єктом конституційного права. Правовий статус народу закріплюється в конституційних нормах, зокрема право народу здійснювати владу у державі, право визначати і змінювати конституційний лад в Україні та ін. У науці конституційного права виокремлюють два статуси народу: загальний і спеціальний. Зміст загального статусу визначається тим, що народ визнається джерелом державної влади, володіє суверенітетом як усередині країни, так і на міжнародній арені. Дійсно, ніхто не може привласнювати собі владу в державі, оскільки вона належить тільки народу. Спеціальний правовий статус народу пов'язаний із його вступом у конкретні правовідносини: виборчий процес, участь народу в референдумі, ініціювання прийняття відповідних законів тощо.

Важливою складовою прямої демократії є народна законодавча ініціатива, поєднання якої з представницькою демократією сприятиме втілен-

ню на практиці ідей народовладдя [1, с. 117]. Зауважу, що ідея народної законодавчої ініціативи є далеко не новою в науці і практиці конституційного права. Так, згідно ст. 39 Конституції УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) від 29 квітня 1918 р., право вносити законодавчі проекти на розгляд парламенту Всенародні Збори – належало не лише відповідним органам державної влади, наприклад, уряду, але й «безпосередньо виборцям-громадянам Республіки, в числі не менш 100 тис., писаними заявами, підтвердженими через громади» [2, с. 224], а також через визнання легітимності підписів в судовому порядку. Прикро, але ідея законодавчої ініціативи «виборців-громадян» так і не знайшла практичного застосування, оскільки чинною Конституція УНР 1918 р. була всього декілька годин.

Ідея народної законодавчої ініціативи, започаткована Конституцією УНР, не знайшла логічної об'єктивізації в радянських конституціях. В Україні за період радянської влади було прийнято чотири Конституції – 1919, 1929, 1937, 1978 рр., проте жодна з них не визнала право законодавчої ініціативи за народом. Верховна Рада, згідно ст. 23 Конституції Української РСР 1937 р., визнавалася єдиним законодавчим органом. Загалом радянські конституції, з точки зору вимог теорії конституціоналізму, є «квазіконституціями», тому що заперечували принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову; регулювали відносини між державою і громадянами без належного врахування міжнародних стандартів у галузі прав людини та надійного гарантування прав і свобод людини та громадянина. І незважаючи на те, що згодом до Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. було внесено понад 200 поправок, проте жодна із них не визначила право законодавчої ініціативи за народом. Так, згідно ст. 103 Конституції Української РСР правом законодавчої ініціативи наділялося досить широке коло суб'єктів: Президія Верховної Ради України, Голова Верховної Ради України, постійні комісії Верховної Ради України, Верховний Суд України, Генеральний прокурор України, Академія наук України та інші, проте Український народ був поза межами цього переліку.

Конституційний процес в незалежній Україні був досить складним і тривалим. Як представниками наукових шкіл, так і політиками було вироблено ряд проектів конституцій, в яких по-різному продукувалася ідея народної законотворчої. Право законодавчої ініціативи у парламенті, згідно ч. 1 ст. 156 проекту Конституції України від 1 липня 1992 р., визнавалося за народом України. Народ мав право здійснювати законодавчу ініціативу шляхом внесення до парламенту відповідного законопроекту, який позачергово повинен бути розглянутий у парламенті. Передбачалося, що законопроект вноситься на розгляд парламенту не менше 300 тис. виборців, а законопроект про зміни і доповнення до Конституції – від імені не менше 2 млн виборців.

Право законодавчої ініціативи народу визнавалося і в ст. 127 проекту Конституції України від

26 жовтня 1993 р. Даний проект Конституції визначав позачерговий порядок розгляду законопроекту, ініційованого громадянами держави, проте не містив вимог щодо порядку його ініціювання, розробки, кількості необхідних підписів на його підтримку для подання до парламенту.

Конституційний договір між Верховною Радою та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. не визначив народ суб'єктом законодавчої ініціативи. Конституція незалежної України незважаючи на те, що народ визнається єдиним джерелом влади в Україні, також не визнає Український народ суб'єктом законодавчої ініціативи. Це стало приводом для звернення до Конституційного Суду України з відповідним конституційним поданням.

Зауважу, що рішенням Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. у Справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 1 ст. 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 [3] та за конституційним зверненням громадян України про офіційне тлумачення положень частин 2, 3, 4 ст. 5 Конституції України (Справа про здійснення влади народом) закріплено, що положення ч. 2 ст. 5 Конституції України – носієм суверенітету і єдиним джерелом державної влади в Україні є народ – треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та Законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до чинного законодавства.

Крім того, рішенням Конституційного Суду України № 6-рп від 16 квітня 2008 р. закріплено, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку який має бути визначений Конституцією і Законами України, приймати Закони України (вносити до них зміни). Проте на всеукраїнському референдумі забороняється прийняття законів з питань податків, амністії та бюджету тощо. Відтак, загальна концепція конституційного народовладдя дозволяє передбачити реалізацію права законодавчої ініціативи Українського народу і внести зміни до ч. 1 ст. 93 Конституції України у частині визначення суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Конституювання громадян суб'єктом права законодавчої ініціативи у парламенті, як справедливо стверджує Л. Т. Кривенко, виходить із концепції верховенства народу над всіма державними і недержавними суб'єктами, відповідає принципам народовладдя і є формою його реалізації [4, с. 32].

Зарубіжний досвід показує, що визнання за народом права законодавчої ініціативи є цілком до-

гічним явищем. Нормативне закріплення права законодавчої ініціативи народу має місце в документах Австрії, Білорусі, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Македонії, Румунії, Словенії [5, с. 386].

Федеральний конституційний закон Австрії про народну ініціативу 1973 р. визначив, що кожна пропозиція, яка надійшла від 100 тис. громадян, які мають право голосу або від 1/6 громадян, які мають право голосу і проживають щонайменше в трьох землях, повинна бути передана центральної виборчій комісії на розгляд Національної Ради [6, с. 46].

Право законодавчої народної ініціативи закріплено і в Конституції Бразилії 1988 р. Народ може ініціювати прийняття закону у парламенті, якщо на його підтримку буде зібрано не менше 1% підписів виборців, які проживають щонайменше у п'яти штатах, при цьому в кожному з них – не менше 0,3 % виборців [7, с. 11].

У ст. 64 Конституції Латвійської Республіки зазначено, що законодавча влада належить Сеймові, а, отже, народові. Водночас ст. 65 зазначеної Конституції, до переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи відноситься народ держави. Так, законопроекти до Сейму може внести 1/10 частини виборців [8, с. 39–48].

Право народної законодавчої ініціативи визнається Конституцією Литовської Республіки. У ч. 2 ст. 68 цієї Конституції зазначено, що право законодавчої ініціативи у Сеймі належить громадянам Литовської Республіки: 50 тис. громадян, які мають виборче право, можуть подати у Сейм проект закону, який зобов'язаний розглянути парламент.

Конституція Швейцарії надає право 100 тис. громадян, які мають право голосу, подавати поправки до конституції, але не проекти федеральних законів [9, с. 473]. Пропозиція може висуватися лише щодо часткового перегляду конституції, до того ж Федеральні збори у дворічний строк вирішують питання чи приймати народну ініціативу, чи ні. У випадку прийняття позитивного рішення парламент виносить проект закону на всенародний референдум, якщо парламент не погоджується із законопроектом, то може його або відхилити, або винести на референдум власний законопроект з цього питання.

Одним із суб'єктів права законодавчої ініціативи Конституція Італії називає народ, який здійснює своє право шляхом внесення від імені не менш як 50 тис. виборців постановленої складеного законопроекту [10, с. 184]. Конституція Республіки Білорусь (ст. 90) надає право законодавчої ініціативи народу, зокрема 50 тис. виборців можуть ініціювати прийняття закону. Водночас Конституція Республіки Куба (ст. 86) передбачає надання права законодавчої ініціативи не менш ніж 10 тис. виборців [5, с. 387].

Отже, світовий досвід показує, що визнання народу суб'єктом законодавчої влади, в умовах утвердження демократичних цінностей, є цілком закономірним процесом. Проте механізм реалізації народної законодавчої ініціативи можливий за умови дотримання певних стандартів:

а) ініціювання прийняття закону певною сукупністю голосів громадян держави;

б) зміст законопроекту не може суперечити конституційному законодавству держави, за винятком тих проектів законів, які передбачають зміни до Основного Закону;

в) оформлення законопроекту має відповідати вимогам законодавчої техніки держави (чітко визначена концентральність закону; поділ на розділи, статті, пункти та ін.);

г) можлива попередня санкція законопроекту парламентом, який є представницьким і, зачасти, єдиним органом законодавчої влади у державі.

Крім того, механізм реалізації права законодавчої ініціативи народу в державі може мати двояку об'єктивізацію: а) через визначення народу суб'єктом законодавчої ініціативи в парламенті; б) можливість прийняття закону за ініціативи народу на загальнодержавному референдумі. В Україні утвердився варіант, який передбачає можливість прийняття народом законів на всеукраїнському референдумі.

Референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, згідно ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», мають вищу юридичну силу по відношенню до законодавчих актів Верховної Ради України, Верховної Ради Республіки Крим, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, вищих виконавчих і розпорядчих органів державної влади Республіки Крим, підзаконних актів міністерств України та Республіки Крим, рішень місцевих рад.

Зауважу, що у випадку необхідності затвердження певного нормативно-правового акта чи іншого рішення виключно шляхом проведення референдуму, останній стає **обов'язковим**. Зокрема, Конституція України визначає проведення обов'язкового всеукраїнського референдуму при вирішенні питань про зміну території України (ст. 73 Конституції України) та про внесення змін до її Розділів I, III і XIII (ст. 156 Конституції України). Обов'язкові референдуми гарантують право народу України вирішувати принципово важливі проблеми суспільного й державного життя через безпосереднє волевиявлення у формі голосування. Проведення обов'язкових референдумів передбачене в конституціях інших держав. Зокрема, ст. 132 Конституції Італії передбачає проведення обов'язкового референдуму в разі створення нових провінцій і областей, у Данії – при перегляді Конституції.

Всеукраїнський референдум за народною ініціативою оголошується Президентом України (п. 6 ст. 106 Конституції України) 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 (п. 2 ст. 72 Конституції України).

Отже, поміняльно Український народ не позбавлений права приймати закони, проте у вітчизняному законодавстві відсутній чітко визначений механізм практичної реалізації законотворчих повноважень народу. Відтак, майже за два десятки років Український народ не прийняв жодного закону. Відсутність законодавчо визначених процесуальних норм права унеможливило практичну реалізацію норм матеріального права. З огляду на зазначене, можна стверджувати наступне:

1) право законодавчої ініціативи – це правомочність уповноважених суб'єктів ініціювати, приймати, вносити зміни і доповнення, скасувати нормативні акти, в тому числі закони, тоді як референдум – це спосіб прийняття рішень;

2) необхідність визнання Українського народу суб'єктом законодавчої ініціативи у парламенті опосередковано певними чинниками: а) організувати прийняття закону у парламенті за народною ініціативою значно легше і дешевше, ніж на всеукраїнському референдумі; б) процес прийняття законів у парламенті значно мобільніший, ніж на референдумі; в) практика прийняття «народних» законів у парламенті дозволить Українському народу впливати на формування державної волі у процесі регулювання суспільних відносин; г) порядок прийняття законів у парламенті здійснюється відповідно до законодавчо визначеної процедури, тоді як процедура прийняття законів на всеукраїнському референдумі потребує як концептуального, так і процедурного опрацювання;

3) у законодавстві має бути чітко виписано: а) з яких питань Український народ не може ініціювати прийняття законів України; б) яким має бути структурне оформлення законопроекту; в) якою сукупністю голосів подається «народний» законопроект на розгляд парламенту; г) за яких умов парламент може відхилити такий законопроект; д) якою сукупністю голосів народних депутатів буде прийматися «народний» закон у Верховній Раді України та ін.;

4) статтю 93 Конституції України викласти у такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Українському народові, Президенту України, народним дему-

татам України та Кабінету Міністрів України». Крім того, необхідно оновити відповідно до вимог сьогодення Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року.

### Література

1. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: навч. посіб. / Шаповал В. М., Бордюк В. І., Журавльова Г. В. / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 214 с.
2. Заруба В. М. Історія держави і права України: навч. посіб. / В. М. Заруба. – К.: Істина, 2006. – 416 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 1 ст. 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В. С., Подгорної В. В., Кислої Т. В. про офіційне тлумачення положень частин 2, 3, 4 ст. 5 Конституції України (Справа про здійснення влади народом) 5 жовтня 2005 р. № 6-рп / 205. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу до бази: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v006p710-0.5>.
4. Кривенко Л. Т. Верховна Рада України / ЦАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін.] / Л. Т. Кривенко. К.: Ін Юре, 1997. 44 с.
5. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца / [Чернів. держ. ун-т ім. Ю. Федьковича] – Чернівці: Рута, 1998. – 483 с.
6. Ильинский И. П. Парламент Австрии / И. П. Ильинский // Парламенты мира. М.: Интерпракс, 1991. С. 7–63.
7. Автономов Д. Актуальные проблемы законодательного процесса в Российской Федерации / Алексей Автономов // Проблемы парламентского права России / [под ред. Л. Иванова]. Программа Тасис «Рос. конституционализм». Центр конституц. исслед. моск. обществ. науч. фонда. – М.: Бн., 1996. – С. 7–24.
8. Конституція Латвійської Республіки // Конституції нових держав Європи та Азії / [упоряд. С. Головатий]. К.: Укр. Правн. Фондація. Вид-во «Право», 1996. С. 39–48.
9. Лейбо Ю. И. Парламент Швейцарии / Ю. И. Лейбо // Парламенты мира. М.: Интерпракс, 1991. С. 441–483.
10. Попов Н. Ю. Парламент Италии / Н. Ю. Попов // Парламенты мира. М.: Интерпракс, 1991. С. 159–203.

### Г. В. Задоржная

Законодательные полномочия украинского народа.

В статье исследуются проблемы механизма реализации права законодательной инициативы Украинского народа. Автор предлагает усовершенствовать современное конституционное законодательство в части реализации народовластия в Украине.

### H. V. Zadorozhnaya

Constitutional authority of Ukrainian people.

In this article are examined problems mechanism realization power to initiate legislation of Ukrainian people. The author supposes to keep the modern constitutional laws current in the context realization sovereignty of people in Ukraine.