УДК 342.1 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.24

Н. О. Максіменцева, доктор юридичних наук,
доцент кафедри парламентаризму
ННІ публічного управління та адміністрування
КНУ імені Тараса Шевченка

М. Г. Максіменцев, доктор юридичних наук,
Заступник директора, «Юридичне бюро «Альмега»

ПРАВО НАРОДУ НА ЗАКОНОДАВЧУ ІНІЦІАТИВУ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У статті проаналізовано основні засади розуміння права народу у демократичному суспільстві, як ідея демократії та єдиний суб'єкт, якому належить вся влада в державі. Проте визначення на рівні Конституції України та Законів держави такої дефініції як базису створення української держави, на практиці знаходить свій прояв не зовсім всебічно і інколи, навіть, обмежено. Надаючи права реалізовувати владу народу через форми прямої та представницької демократії законодавець досить стримано розкриває саме прямі форми і щодо права народу контролювати своїх народних обранців, Президента України шляхом застосування механізмів відкликання, форм звітування, а отже політичної відповідальності, створює засади загрози демократії у суспільстві та політичної безпеки.

Автором доводиться, що спроби запровадити механізм реалізації права народу, у тому числі, шляхом законодавчої ініціатив, відбувались протягом процесу конституційного розвитку України неодноразово. Такі законопроекти як звичайні, так і конституційні подавались на різних етапах розвитку держави, проте такі ініціативи так і залишились на рівні проектів. Держава не бачила потреби та шляхів застосування і реалізації права народу, у тому числі, на законодавчу ініціативу.

Отже на думку автора, саме зараз в умовах повоєнної відбудови та переформатування Конституції України, настає час до реалізації права народу і у формі законодавчих ініціативи із чітко прописаним механізмом щодо порядку розробки, вимог до законопроектів, порядку прийняття та внесення змін. Так у статті пропонується прийняти відповідний закон та передбачити чіткий порядок реалізації права народу на законодавчу ініціативу. Проте автором наголошується, що без внесення змін до Конституції України, що має стати першочерговим кроком у післявоєнний період та розширення переліку форм реалізації права народу, неможливо говорити про оновлення та розширення демократичних форм та шляхів реалізації демократії в державі.

Ключові слова: *влада та суверенітет народу, представництво, правотворчість, відкликання народного депутата, політична безпека, законотворчість.*

N. O. Maksimentseva, M. G. Maksimentsev. The right of the people to legislative initiative as a form of direct democracy

The article analyzes the basic principles of understanding the right of the people in a democratic society as the idea of democracy and the only entity that holds all power in the State. However, the definition at the level of the Constitution of Ukraine and the laws of the State of such a definition as the basis for the creation of the Ukrainian State, in practice, is not quite comprehensive and sometimes even limited. By granting the right to exercise the power of the people through the forms of direct and representative democracy, the legislator is rather restrained in disclosing the direct forms and, with regard to the right of the people to control their elected representatives, the President of Ukraine, through the use of recall mechanisms, forms of reporting, and, consequently, political responsibility, creates the basis for threats to democracy in society and political security.

The author proves that attempts to introduce a mechanism for realization of the people's right, including through legislative initiatives, have been made repeatedly during the process of constitutional development of Ukraine. Such bills, both ordinary and constitutional, were submitted at different stages of the State's development, but such initiatives remained at the level of drafts. The state did not see the need and ways to apply and realize the right of the people, including the right to legislative initiative.

Thus, according to the author, it is now, in the context of post-war reconstruction and reformatting of the Constitution of Ukraine, that the time has come to realize the right of the people to legislative initiatives with a clearly defined mechanism for the procedure for drafting, requirements for draft laws, and the procedure for adopting and amending them. Thus, the article proposes to adopt a relevant law and provide for a clear procedure for exercising the right of the people to legislative initiative. However, the author emphasizes that without amending the Constitution of Ukraine, which should be a priority step in the post-war period and expanding the list of forms of realization of the people's right, it is impossible to talk about the renewal and expansion of democratic forms and ways of realizing democracy in the State.

Key words: *recall of a deputy, MP, representation, political security, power and sovereignty of the people, lawmaking.*

Постановка проблеми. Збройна агресія, що триває вже півтора року приносячи з собою багато страждань та трагедій стала поштовхом до переосмислення ролі кожного громадянина, кожної людини у функціонуванні держави, її механізмів. Можна багато говорити про роль державних інституцій, проте найголовніше,

© Н. О. Максіменцева, М. Г. Максіменцев, 2023

що воля і влада, яку вони реалізують, має належати народу України і саме він має вирішувати яким курсом іде держава і які цінності продукує.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика участі народу в законотворчості була предметом дослідження таких вчених як: Богачова О. В., Голдовський А. Г., Голубовська В. С., Копиленко О. Л., Майданник О. О., Федоренко В., Шкарлат Ю. Г., Ющик О., Янчук А. О. тощо.

Мета статті – проаналізувати основні засади розуміння права народу у демократичному суспільстві, як ідея демократії та єдиний суб'єкт, якому належить вся влада в державі.

Виклад основного матеріалу. Так, в умовах воєнного стану констатуємо зменшення ролі представницької влади, обмеження її повноважень, проте такий захід є виключно тимчасовим та у післявоєнний період відбудови має бути відновлений пріоритет парламентаризму та верховенство парламенту та його депутатів в ієрархії державних органів [1; С.36], а також роль і право народу на участь у формуванні і розвитку оновленої української держави.

Отже, первинною у демократичній, правовій державі має бути влада народу. Говорячи про Україну, треба зазначити, що ідея народовладдя викристалізувалася протягом багатовікового розвитку українського суспільства та стала базисом створення незалежної держави Україна. Такі норми закладено, насамперед, у Декларації про державний суверенітет, Конституції України [2; С. 94].

Положення ч. 2 ст. 2 Декларації про державний суверенітет визначає, що громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України і виключно народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці [3].

У свою чергу, Конституція України як Основний закон держави визначає у ст. 5 базові засади організації влади в державі та закріплює, що «Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» [4].

Отже, основними ознаками влади народу можна визнати такі: а) носій суверенітету; б) джерело влади – народ; в) здійснюють владу безпосередньо й опосередковано (через органи державної влади та місцевого самоврядування); г) визначає та змінює конституційний лад; ґ) не може бути узурповано державою, її органами або посадовими обов'язками [2; С. 95].

Передача такої влади від народу, народне волевиявлення може здійснюватися у декількох формах, визначених у ст. 69 Конституції України, через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Отже, трактуючи норми Конституції можна зазначити, що народ передає свою установчу владу органам держави і формами такої передачі може бути як безпосередня – у формі референдуму й інших формах, визначених чинним законодавством, так і опосередковано – через проведення виборів [4].

Представництво народними депутатами України народу України у Верховній Раді України (далі – ВРУ) передбачене шляхом «прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних депутатів України (ч. 2, 3 ст. 84 Конституції України), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (ч. 3 ст. 79 Конституції України) та відсутність у ч. 2 ст. 81 Конституції України положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції – все це вказує на всенародний характер представництва народних депутатів України у ВРУ та наявність у них мандата на вільне його здійснення», як це зазначено у рішення КСУ від 06.04.2010 № 11-рп/2010 [5].

У свою чергу, сутність представницької демократії полягає, насамперед, в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу згідно з рішенням КСУ від 11.07.2012 № 15-рп/2012 [6].

Формами припинення такого представництва можна визначити наступні: а) одностороннє припинення (відмова) у порядку фідуціарних відносин виконання представницьких дій (наприклад особистою заявою про складання повноважень народного депутата України (п.1. ст. 81 Конституції України); б) відкликання мандату депутата місцевої ради за народною ініціативою як підстава дострокового припинення повноважень (ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV) [7]; в) відкликання мандату народного депутата на вимогу виборців (і навіть партії) депутатського мандату з боку носія влади – народу України, який передав владні повноваження народному обранцю в умовах представницької демократії (не передбачена законодавством); в) відкликання Президента, який здійснює довірену народом правотворчу діяльність (не передбачено законодавством), а його представницькі функції і перебування на посаді можуть бути припиненні хіба що у порядку імпічменту за тяжкий злочин, який наразі реалізувати юридично і фактично майже неможливо через вкрай обтяжений формальними процедурами порядок. Отже, відсутність політичної відповідальності у формі відкликання представницького мандату довіри народом його владних повноважень спричиняє відчуття вседозволеності, кризи відповідальності, загрози зловживання владою чи її надмірної монопольної концентрації.

Припинення представництва, серед інших причин, має місце тоді, коли особа, яка надала можливість і повноваження іншій особі діяти в її інтересах (зокрема політичних, якщо мова іде про органи влади),

втрачає довіру до представника. Криза довіри до органів влади, яким народом довірено законодавчу ініціативу, зокрема до Верховної Ради України кількох останніх скликань, не викликає сумніві і регулярно підтверджується опитуваннями та аналізом суспільної думки. Згодом після обрання рівень довіри до головного законодавчого органу падає до рівня абсолютної меншості серед населення, при цьому недовіра спостерігається у абсолютної більшості. Представницька демократія та практики плебісцитарної (партійної) демократії вочевидь не спрацьовує в умовах України, адже наразі у 2023 році не довіряють ВРУ вже поточного скликання навіть за умови воєнного стану, який консолідував суспільство, - 51% громадян [8]. Для порівняння, в серпні 2021 року напередодні війни, рівень недовіри до ВРУ складав – 75% (Разумков Центр 2021) [9]. Найнижчий рівень довіри до ВРУ громадянами – 82% був зафіксований напередодні розпуску парламенту новобраним президентом у 2019 році [10].

Отже можемо говорити про відсутність фактичного представництва інтересів народу України у парламенті, найголовнішою функцією якого є прийняття законів щодо основних засад життєдіяльності держави і її громадян.

Крім того, народ має право знаходити всі свої інтереси у законах, які приймають їх представники, втілювати свої потреби у чинне законодавства. Якщо таке представництво не в повному обсязі є репрезентативним інтересам громадян, то чи може народ реалізовувати таке право через інститут законодавчої ініціативи.

Спроби фіксації у правовому полі України народної законодавчої ініціативи на рівні чинного законодавства та норм Конституції України виносилось на розгляд неодноразово з часів проголошення незалежності України. Вони містяться у проекті Конституції України від 01.07.1992 р. (ст. 156) та аналогічному проекті Конституції України від 26.10.1993 р. (ст. 156); у Проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 4290 від 31.03.2009 р.; «Про правотворчу народну ініціативу» №3847 від 30.12.2013 р., «Про внесення змін до статті 93 Конституції» (щодо законодавчої ініціативи), де пропонувалось доповнити перелік суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України таким суб'єктом як народ, який і є носієм влади, апелюючи до Конституції України.

Так ст.ст. 156, 157 проекту Конституції України від 01.07.1992 р. передбачено, що право законодавчої ініціативи у Національних Зборах належить народу України, Депутатам і Послам, палатам Національних Зборів, їхнім Президіям і постійним комісіям, Президенту України, Верховній Раді Республіки Крим. При цьому, 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 [11].

Крім того, проект нової Конституції від 1993 року містив аналогічні положення щодо народної законодавчої ініціативи [12].

У проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4290 від 31.03.2009 р. ст. 106 визначала право законодавчої ініціативи в Національних Зборах України належить народним депутатам, сенаторам, Кабінету Міністрів України, Президентові України, не менш як 100 тисячам громадян України, які мають право голосу. Законопроекти, внесені за народною ініціативою на вимогу не менш як ста тисяч громадян України, які мають право голосу, а також законопроекти, що визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Палатою депутатів позачергово [13].

Також проектом Закону України «Про правотворчу народну ініціативу» №3847 від 30.12.2013 р., який був спрямований на 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, визначалось поняття правотворчої народної ініціативи. Така діяльність закріплювалась як сформована пропозиція щодо прийняття законодавчого акту чи розгляду відповідного проекту законодавчого акту або зміни законодавства, що підтримана не менше ніж 45 000 громадян України, які мають право голосу, та подана у встановлений цим законом спосіб на розгляд ВРУ. При цьому формами правотворчої народної ініціативи – це пропозиція зі зміни законодавства (неоформлена народна ініціатива) та/або пропозиція проекту законодавчого акту чи змін конкретних норм законодавства (оформлена народна ініціатива) та/або сформульована позиція щодо схвалення або несхвалення проекту законодавчого акту [14].

Проект Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції» (щодо законодавчої ініціативи) від 2019 року передбачав у ст. 93 Конституції України, що 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 [15]. Проте без визначення чисельності населення, яких конкретно представників.

Отже можемо констатувати, що протягом історії розвитку конституційного процесу в України питання закріплення права законодавчої ініціативи на рівні Конституції України та чинних законів порушувалось неодноразово. Пропонувалось до реалізації у кількості 300 тис, 45 тис., навіть 100 тис. щодо звичайних законів та 2 млн. щодо конституційних. Проте відсутність конкретних механізмів реалізації не дала змогу

втілити такі норми в життя та надати народу України право безпосередньо приймати участь у законотворчому та законодавчому процесі.

Крім того, відсутніми у чинному законодавстві взагалі були поняття щодо правотворчості, порядку подання та ініціювання законопроектів, у тому числі, і щодо народної ініціативи. Проте проект Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр.№5707) розпочали активно розглядати у ВРУ та готуються прийняти. Так у ст. 2 зазначається, що його «положення не застосовуються до суспільних відносин, що пов'язані, у тому числі, із реалізацією права на народне волевиявлення у формі референдумів, крім питань відповідності проекту нормативно-правового акту, що виноситься на референдум, встановленим у цьому Законі загальним принципам правотворчої діяльності» [16]. У Проекті відсутні згадування та посилання на порядок застосування законодавчої, правотворчої ініціативи народу, тобто відсутні натяки на механізми прямої (безпосередньої) демократії. Проте визначений механізм відповідності загальним принципам такої діяльності, у тому числі, і щодо проектів майбутньої законодавчої ініціативи народу.

Висновки та перспективи. Отже, важко надати правову оцінку формулюванню «відповідність проекту загальним принципам» і чому не нормам щодо законопроектної роботи. На нашу думку, статус поняття законопроекти законодавчої ініціативи народу за відсутності визначення у чинному законодавстві втратили для народних представників-депутатів значення та розуміння порядку застосування. Отже фактично можна говорити, що проект Закону «Про правотворчу діяльність» виключає питання застосування засад та чітких вимог правової техніки та вимог до розробки та порядку подання законопроектів, які повинні бути ініційовані відповідно до порядку реалізації права народу на законодавчу ініціативу, тому тривале подальше зволікання з формування правового механізму реалізації прямої демократії у встановлений законом спосіб набув вже надзвичайної актуальності і покликаний вимогами сучасного стану кризи олігархічної та вже майже приватизованої пануючою політичною «елітою» представницької демократії та її плебісцитних (партійних) механізмів застосування. Тому вельми бажаним до розгляду є розробка, затвердження та включення Верховної Радою України положень до концепції реалізації вищезазначеного права у діюче законодавче і нормативно – правове поле України у вигляді окремого Закону чи внесення змін та доповнень до діючого законодавства.

На нашу думку, період повоєнної відбудови має розпочатися з переосмислення ролі та змісту Конституції України, оновленню демократичних засад держави і щодо форм безпосередньої демократії та внесення відповідних змін щодо ролі та форм реалізації народом свого права у різних формах, у тому числі, і формі права народу на законодавчу ініціативу.

Таким чином, за основу при впровадженні у законодавче поле України механізму реалізації права народу на законодавчу ініціативу доцільно взяти основи тексту і положень Проекту Закону «Про правотворчу народну ініціативу», який з'явився в кулуарах Верховної Ради України в розпал політичної кризи напередодні Революції Гідності і була законодавчою ініціативою і реакцією на нагальну потребу збалансування влади в Україні і посилення ролі і участі носія влади в Україні – його народу. Не викликає сумнів, що позбавлення прямої участі народу в реалізації демократичних принципів та владних повноважень у частині законотворення вже не один раз було фактором політичної кризи і мало б усунути з шляху демократичного розвитку України ці «політичні граблі» ескалації політичного і фізичного насильства і схильності чинних владних «еліт» до авторитарності. Зокрема, в пояснювальній записці, як мета використання балансуючої ролі народу, вказано, що «**народна правотворча ініціатива має багатовікову історію розвитку та широку міжнародну практику. Виникнення її пов'язують з реакцією окремих верств населення на деспотизм авторитарної влади**. При цьому, у більшості зарубіжних країн правотворча ініціатива громадян закріплена в Конституції держави і є формою вираження народовладдя на державному рівні» (Проект Закону «Про правотворчу народу ініціативу»), тому треба закріпити розширений перелік суб'єктів законодавчої ініціативи на рівні Конституції України.

В кінцевому результаті законодавче закріплення процедури і порядку реалізації механізму народної правотворчої ініціативи у демократичному суспільстві повинно «сприяти реалізації конституційного принципу народного суверенітету, забезпечення прав та свобод людини й громадянина шляхом законодавчого закріплення механізмів прямої демократії у формі права громадян на ініціювання змін до законодавства … пропозицією щодо прийняття законодавчого акту чи розгляду відповідного проекту законодавчого акту або зміни законодавства, що підтримана не менше ніж 45 000 громадян України, які мають право голосу, мешкають не менше ніж у 3-х областях України, й Ініціатива підтримана не менше ніж 1 000 громадян України в кожній з цих областей».

Список використаних джерел:

1. Політична відповідальність депутата парламенту як елемент політичної безпеки: досвід ЄС. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. №1. 2023. С. 35-40.

2. Максіменцева Н., Максіменцев М., Корнякова Т. Парламентаризм та його складові у сучасній правовій науці. *Право України*. № 2. 2023. С. 91-111.

3. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text

4. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10#Text.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України" (справа про обрання Голови Верховної Ради України) від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012.

7. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 року № 93-IV https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15?find=1&text

8. Разумков Центр 2023. «Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий–березень 2023р.)». 15 березня 2023. https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-liutyi-berezen-2023r

9. Разумков Центр 2021. «Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021р.). 10 серпня 2021. https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadian-ukrainy

10. Разумков Центр 2019. «Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України». 27 березня 2019. https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-2

11. Проект Конституції України від 01.07.1992 року. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12#Text

12. Про проект нової Конституції України від 1993 року. Постанова Верховної Ради України від 8.10.1993 року. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3494-12#Text

13. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» реєстраційний № 4290 від 31.03.2009 року. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34882

14. Проект Закону України «Про правотворчу народну ініціативу» №3847 від 30.12.2013 р. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49445

15. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції» (щодо законодавчої ініціативи) реєстраційний № 1015 від 29.08.2019 року. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254

16. Проект Закону «Про правотворчу діяльність» реєстраційний №5707 від 24.08.2023 року. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355