

ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто можливості уточнення існуючих та запровадження нових форм безпосереднього народовладдя (інститут народного вето та інститут народної законодавчої ініціативи), запропонованих Конституційною Асамблеєю у проекті Концепції внесення змін до Конституції України. На основі аналізу норм Конституції України, конституційних актів країн Європейського Союзу та рішень Конституційного Суду України в цій сфері окреслено проблеми, що можуть виникнути в процесі закріплення нових форм безпосередньої демократії в Основний Закон України.

Ключові слова: Конституція України, безпосереднє народовладдя, інститут народного вето, інститут народної законодавчої ініціативи.

Даниляк А. А., Караваєв В. С. Проблемы модернизации конституционных форм непосредственного народовластия в Украине.

В статье рассмотрены возможности уточнения существующих и внедрения новых форм непосредственного народовластия (институт народного вето и институт народной законодательной инициативы), предложенных Конституционной Ассамблеей в проекте Концепции внесения изменений в Конституцию Украины. На основе анализа норм Конституции Украины, конституционных актов стран Европейского Союза и решений Конституционного Суда Украины в этой сфере обозначены проблемы, которые могут возникнуть в процессе закрепления новых форм непосредственной демократии в Основной Закон Украины.

Ключевые слова: Конституция Украины, непосредственное народовластие, институт народного вето, институт народной законодательной инициативы.

Danylyak O. O., Karavaev V. S. Problems of Modernization of Constitutional Forms of Direct Democracy in Ukraine.

The article deals with the possibilities for refinement of existing and introductions of new forms of direct democracy (the popular veto and the popular legislative initiative), proposed by the Constitutional Assembly in the draft of the Concept of amending the Constitution of Ukraine. Based on the analysis of the Constitution of Ukraine, constitutional acts of the European Union and decisions of the Constitutional Court of Ukraine in this area outlines the problems that may arise during the legislative consolidation of new forms of direct democracy in the Basic Law of Ukraine.

Keywords: Constitution of Ukraine, direct democracy, the popular veto, the popular legislative initiative.

Для врегулювання суспільно-політичного конфлікту в нашій державі Верховна Рада України прийняла Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII. Цим було відновлено в Україні парламентсько-президентську форму правління. Разом з тим, на порядку денному залишається проведення повномасштабної конституційної реформи. Основою для подальшого оновлення Конституції України в частині удосконалення механізмів безпосереднього народовладдя може стати проект Концепції внесення змін до Конституції України (далі – проект Концепції), розроблений Конституційною Асамблеєю [1].

Метою статті є окреслення кола проблем, що можуть виникнути в процесі модернізації форм народовладдя на конституційному рівні в Україні.

У проекті Концепції (абзац 14 розділу III «Народне волевиявлення») передбачено, що «предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (ініціативний референдум) може бути лише питання скасування закону, прийнятого Верховною Радою України, який набрав чинність (інститут «народного вето»)». Суть інституту народного вето як різновиду законодавчого референдуму за народною ініціативою («аброгативний референдум», «відхиляючий референдум») полягає у тому, що загальнодержавний референдум може бути проведений із метою з'ясування волі народу щодо відхилення прийнятого парламентом закону. Результатом такого референдуму є скасування або збереження чинності цього нормативно-правового акта.

Підтримуючи доцільність запровадження інституту народного вето в Україні, доречно зазначити коло проблем, що потенційно можуть виникнути під час процедури розгляду та ухвалення тексту

законопроекту про внесення змін до Конституції України.

По-перше, визначення в Основному Законі України предмета всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, що зводиться лише до питання скасування законів, прийнятих Верховною Радою України, по суті, є певним нівелюванням інституту референдного права та звуженням політико-правових можливостей народовладдя в Україні.

По-друге, зважаючи на норми Конституції України, можна дійти висновку, що ця новація значно звужує існуючі права громадян України на народне волевиявлення. Так, розділ III Основного Закону України (ст. 72, ст. 74) передбачає можливість прийняття законів безпосередньо народом – на всеукраїнському референдумі. Водночас стаття 22 Конституції України встановлює, що конституційні права та свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. А частина перша статті 157 Основного Закону України передбачає, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

По-третьє, у процесі внесення змін до Основного Закону України існує висока вірогідність надання негативного висновку Конституційним Судом України щодо відповідності запропонованої новації вимогам статей 157 та 158 Конституції України, тобто як такої, що скасовує та обмежує права і свободи людини та громадянина. Так, Конституційний Суд України, розглядаючи справу про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16.04.2008 р. № 6-рп/2008, вирішив, 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 та законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів (із питань податків, бюджету, амністії), прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України [2].

По-четверте, запропонована редакція новації не дає можливості встановити, чи може виноситися на всеукраїнський референдум питання скасування закону іншими, окрім як за народною ініціативою, суб'єктами ініціювання. У цьому аспекті слід звернути увагу на те, що суб'єктами ініціювання народного вето в деяких країнах Європейського Союзу можуть бути громадяни держави, народні обранці, органи державної влади чи місцевого самоврядування.

Так, право народного вето за народною ініціативою закріплено в Конституціях Італії, Швейцарії та Латвії. Зокрема, статтею 72 Конституції Латвійської Республіки передбачена можливість виборцям (не менше однією десятою від загальної кількості) ініціювати впродовж двох місяців народне голосування відносно прийнятого закону, що був призупинений Президентом [3]. Відповідно до статті 75 Конституції Італії, на вимогу п'ятиста тисяч виборців або п'яти обласних рад призначається референдум щодо повної або часткової відміни закону чи акта, що має силу закону [4]. Параграф 42 Конституційного акта Данії, передбачає, що одна третя депутатів Фолькетингу (парламенту) протягом трьох тижнів із дня прийняття законопроекту може звернутися у письмовій формі до голови парламенту з вимогою проведення референдуму щодо прийнятого проекту закону [5].

Водночас у цих країнах існують обмеження щодо порядку ініціювання та предмета референдумів, що скасовують чинні закони. Наприклад, в Італії не можна ініціювати народне вето за рік до закінчення каденції однієї з палат парламенту [6]. Також не допускається проведення референдумів щодо законів, які регулюють питання податків та бюджету, амністії та помилування, оголошення стану війни, введення надзвичайного стану, ратифікації міжнародних договорів [7].

У конституційних актах цих європейських держав передбачені також різні вимоги щодо кворумів виборців, які мають взяти участь у голосуванні та ветоувати закон. Так, наприклад, у Латвії закон вважається скасованим, якщо: а) у референдумі брало участь не менше половини виборців від тих, що брали участь в останніх виборах до Сейму (парламенту); б) більшість виборців під час народного голосування підтримало ветоування закону (ст. 74 Конституції Латвійської Республіки). Відповідно до частини п'ятої параграфа 42 Конституційного акта Данії, законопроект вважається відхиленим у разі, якщо: а) за це проголосувало не менше половини виборців, що взяли участь у референдумі; б) за ветоування закону висловилося не менше, ніж 30 % від загальної кількості виборців країни. В Італії (ст. 75 Конституції Італії) закон вважається скасованим, якщо: а) участь у голосуванні взяло понад 50 % від загальної кількості зареєстрованих виборців; б) це рішення підтримала більшість учасників референдуму.

Водночас уже зараз законодавство України містить норми, які дозволяють іншим, окрім трьох мільйонів громадян, суб'єктам ініціювання виносити на всеукраїнський референдум відповідні законопроекти. Так, Основний Закон України (частина перша ст. 156) визначає, що Президентом України призначається всеукраїнський референдум щодо законопроекту про внесення змін до розділів I,

III, XIII Конституції України. Наслідками такого всеукраїнського референдуму може бути як підтримка (затвердження) чи відхилення (по суті, народне вето) законопроекту.

У проекті Концепції (абзац 19 розділу III «Народне волевиявлення») передбачено доцільність запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, який передбачає, «що законопроекти з питань, віднесених до сфери регулювання законом, можуть бути внесені до Верховної Ради України за ініціативою не менш ніж ста тисяч громадян України, які мають право голосу, і такі законопроекти розглядатимуться парламентом невідкладно».

Загалом підтримуючи запровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні як важливої форми народної правотворчості, доцільно окреслити коло проблем, пов'язаних із його втіленням на конституційному рівні.

По-перше, запропонована новація у взаємозв'язку із вище проаналізованою новацією, також містить ознаки звуження змісту та обсягу існуючих прав громадян України, оскільки не передбачає можливості приймати закони України (вносити до них зміни) на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

По-друге, при розгляді цієї новації необхідно враховувати позицію учасників конституційного процесу. Передвиборні програми таких партій-переможниць парламентських виборів 2012 року, як-от: політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» [8], політичної партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» [9], Комуністичної партії України [10], також містять політичні гасла щодо змін чи уточнень механізмів здійснення влади народом, у тому числі відносно розширення впливу громадян на владу через народну законодавчу ініціативу чи/та референдум.

По-третє. Верховна Рада України у 2012 році прийняла Закон України «Про всеукраїнський референдум». Зазначений закон, зокрема, урегулював порядок прийняття чи скасування народом законів України та внесення змін до них (п. 3 ч. 3 ст. 3, ч. 4 ст. 5). Разом із тим, існуюча редакція Закону України «Про всеукраїнський референдум» дозволяє виносити на всеукраїнський референдум питання схвалення (чи прийняття) без тексту самого закону, на відмінну від законопроектів про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України. У цьому зв'язку важливо підкреслити наступне. Конституція України (ст. 8) встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Тому видається передчасним (до внесення змін до Конституції України в частині, що визначатиме порядок прийняття народом України законів) врегулювання у Законі України «Про всеукраїнський референдум» питань, що передбачають процедуру прийняття чи скасування на всеукраїнському референдумі законів України.

При вдосконаленні існуючих та запровадженні нових форм безпосередньої демократії на конституційному рівні в Україні слід враховувати європейський досвід у цій сфері.

Проект Конституції Європейського Союзу [11] (Article I-47) передбачав право не менш як одного мільйона громадян країн-членів ЄС ініціювати розробку та прийняття правових актів ЄС. Після невдалої спроби прийняти Конституцію ЄС в Угоду про Європейський Союз [12] (Article 8 В) було включено аналогічне положення. Примітно, що Конституція ЄС не набрала чинності, оскільки громадяни Франції (травень 2005 р.) і Нідерландів (червень 2005 р.) не підтримали її на референдумах.

Разом з тим, у частині країн-членів ЄС (Австрія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Словенія, Німеччина, Франція) передбачено можливість схвалення законів на загальнодержавних референдумах [13, с. 65-67]. Водночас національне законодавство цих країн передбачає різні суб'єкти ініціювання таких референдумів: за ініціативою Президента (Франція), парламенту (Австрія, Литва, Люксембург), певної кількості членів парламенту (Данія, Греція) або за ініціативою декількох із названих суб'єктів (наприклад, Португалія, де президент приймає рішення про проведення референдуму на підставі пропозиції парламенту чи уряду) [14].

За народною ініціативою законодавчі референдуми можуть проводитися в Італії, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Словенії, Угорщині. Разом з тим в окремих країнах народна законодавча ініціатива поряд з іншими обмеженнями національного законодавства щодо референдумів також обмежується: правом парламенту вирішувати питання про доцільність проведення референдуму за народною ініціативою (Польща, Угорщина) чи правом парламенту схвалити законопроект до винесення його на загальнодержавний референдум (Італія, Мальта) [13, с. 108].

Законодавство країн-членів ЄС містить різні варіанти реалізації права народу на здійснення законотворчості. Умовно їх можна згрупувати наступним чином. В одних країнах допускається прийняття або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства. В інших – народна законодавча ініціатива реалізується через

представницький орган державної влади – парламент. Натомість Конституція України (ст. 72, ст. 74) передбачає можливість реалізації безпосереднього народовладдя, зокрема щодо прийняття законів за народною ініціативою на всеукраїнському референдумі. При цьому Основний Закон України не містить порядку прийняття народом на всеукраїнському референдумі законів України.

При подальшій роботі над оновленням Конституції України варто також розглянути можливість уточнення положень розділів III «Народне волевиявлення», IV «Верховна Рада України» проекту Концепції, передбачивши право громадян на народну законодавчу ініціативу як через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, так і через Верховну Раду України. Водночас предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою має бути не лише питання скасування закону, прийнятого Верховною Радою України, але й власне прийняття закону (внесення до нього змін), крім законів із питань податків, бюджету, амністії. Для цього, зокрема, необхідно передбачити, що:

- народна законодавча ініціатива реалізується шляхом внесення постатейно розробленого законопроекту;

- законопроект на розгляд парламенту може бути внесений на вимогу не менше як ста тисяч виборців (співмірно з кількістю виборців достатньою для обрання народного депутата України (суб'єкта законодавчої ініціативи) в одномандатному виборчому окрузі);

- закони, прийняті на всеукраїнському референдумі, можна змінювати за звичайною парламентською процедурою не раніше, ніж через 5 років, або двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України наступного скликання за умови внесення до парламенту відповідної народної законодавчої ініціативи;

- повторне подання до Верховної Ради України законопроекту за народною ініціативою з одного й того самого питання, віднесеного до сфери регулювання законом, можливе не раніше, ніж через рік із дня відхилення парламентом подібної законодавчої ініціативи. При цьому, до закінчення цього строку такий законопроект може бути винесений на всеукраїнський референдум за звичайною процедурою;

- у разі видання указу Президента України про проголошення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законопроекту за народною ініціативою Верховна Рада України може розглянути такий законопроект. При цьому в разі прийняття парламентом такого закону референдум не проводиться, а внесення змін до нього відбувається у порядку, визначеному для законів, прийнятих на всеукраїнському референдумі;

- на всеукраїнський референдум може виноситися питання скасування прийнятого Верховною Радою України закону («народне вето»). При цьому референдум не проводиться, якщо парламент самостійно відміняє такий закон;

- закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, набуває чинності за загальним правилом набуття чинності законів України (не раніше дня їх опублікування);

Окрім того, варто розглянути можливість надання Президенту України права призначати всеукраїнський референдум щодо: а) прийняття законів – у разі відхилення Верховною Радою України законопроекту, внесеного главою держави; б) скасування законів – у разі подолання Верховною Радою України вето глави держави до відповідного закону.

Список використаних джерел:

1. Проект Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennja-792/>.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08>.

3. Конституція Латвійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=8>.

4. The Constitution of the Italian Republic [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

5. Danmarks Riges Grundlov [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.grundloven.dk/>.

6. Каплан Ю. Проблеми та перспективи реалізації конституційних засад прямої демократії в Україні на загальнодержавному рівні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/5.htm>.

7. Законотворчість : Участь громадськості у законодавчому процесі / Шкарлат Ю.Г., Євгенєва А.М.; Загальна редакція : Рахімкулов Е.Р. – К., 2008. – С. 17.

8. Передвиборна програма політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» // Центральна виборча комісія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/WP502?pt001f01=900&pf7171=52>.

9. Передвиборна програма політичної партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» / Центральна виборча комісія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/WP502?pt001f01=900&pf7171=55>.

10. Передвиборна програма Комуністичної партії України / Центральна виборча комісія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/WP502?pt001f01=900&pf7171=11>.

11. Treaty establishing a Constitution for Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:FULL:EN:PDF>.

12. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12007L:EN:HTML>.

13. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва ; За ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.

14. Оніщук М. В. Законодавчі референдуми і законодавча референдна демократія: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / М. В. Оніщук // Економіка та право. – 2009. – № 3 (25). – С. 5–10.

** Даниляк Олександр Олександрович – кандидат наук з державного управління, завідувач сектору державної правової політики відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень.*

** Караваяєв Вадим Сергійович – кандидат політичних наук, старший консультант сектору державної правової політики відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень.*