

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.342.572

**С. М. Слабко**

кандидат юридичних наук  
Класичний приватний університет

### ФОРМИ НАРОДНОЇ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

*Статтю присвячено розкриттю поняття та сутності форм народної законотворчості, висвітленню проблемних аспектів участі громадян у законотворенні та шляхів удосконалення процесів реалізації народної законотворчості.*

**Ключові слова:** народ, законотворчий процес, громадянин, референдум, законодавство, демократія, народна ініціатива.

#### I. Вступ

Проголошення Україною своєї незалежності, конституційне закріплення її статусу як соціальної, демократичної, правової держави обумовило об'єктивну необхідність удосконалення національної системи законодавства, здатної забезпечити життєдіяльність нашої країни в сучасних демократичних формах. Сприяття досягненню зазначених перетворень, глибинних за своєю сутністю, покликана законотворчість як складний і багатогранний процес, як цілеспрямована поступова діяльність, що має своєю метою врегулювання суспільних відносин шляхом пізнання й оцінювання правових потреб суспільства й держави, створення законів, системи законодавства загалом.

Однією з особливостей організації та життєдіяльності суспільства є його нормативно-правове регулювання: завдяки законотворчому процесу об'єктивно існує право шляхом державного або загальнонародного волевиявлення стає офіційною нормою, набуває законної сили.

Законотворчий процес як відображення реального життя повинен змінюватися і вдосконалюватися, звільняючись від застарілих бюрократичних форм та підходів до правотворення.

Законотворчість за своїм призначенням покликана надавати життя нормам права, породжуючи, формуючи й оформляючи їх; надавати їм статус регулятора суспільних відносин. Саме в законах закріплено права і свободи особи, відображено політичний курс країни, чим, власне, зумовлено громадський інтерес до законотворчого процесу, законотворчості його функціонування та розвитку, його результатів і наслідків.

Для демократичного суспільства визначальним є обов'язкове відображення в за-

конах волі народу, його інтересів, що передбачає широке обговорення законопроектів, участь в обговоренні представників громадськості (додержання принципу демократизму у законотворчості). Врахування громадської думки, безпосередня причетність кожної громадської організації, кожного громадянина до процесу державного управління є необхідними складовими побудови громадянського суспільства. Водночас узгодженість дій громадськості та влади є запорукою стабільності, миру та злагоди в суспільстві. Саме тому вивчення форм народної законотворчості має важливе наукове значення та ніколи не втрачає своєї актуальності.

У працях українських і російських учених детально розглянуто лише окремі форми участі громадян у законотворенні. Так, наприклад, велику кількість праць присвячено референдуму, серед яких можна виділити: В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко "Референдум в Україні: історія та сучасність" [10], Ю. А. Дмитрієв, В. В. Комарова "Референдум в системі народовластия" [4], В. В. Маклаков "Референдум в країнах – членах Євросоюзу" [9] та ін. Крім цього, окремі форми участі громадян у законотворчому процесі розкрито в роботах Ю. М. Алістратова "Право петицій в Російській Федерації" [2], В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук та ін. "Конституційно правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії та практики" [6], В. В. Комарової "Форми непосредственной демократии в России" [5] та ін.

Характерною рисою вищенаведених досліджень є те, що їх предметом є не форми участі громадян у законотворенні, а інститути безпосередньої демократії, однак комплексного дослідження форм участі громадян у законотворенні не проводилося.

#### II. Постановка завдання

Метою статті є розкриття поняття та сутності форм народної законотворчості, висві-

тлення проблемних аспектів участі громадян у законотворенні та шляхів удосконалення процесів реалізації народної законотворчості.

### III. Результати

Згідно з конституційним положенням єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України) [7]. Таким чином, законодавча функція в державі реалізується не лише в порядку діяльності єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України, а й у порядку законодавчої діяльності українського народу.

Під законотворчістю розуміють процедурно-процесуальну діяльність з підготовки, обговорення і прийняття законів вищими представницькими органами законодавчої влади (парламентами) або безпосередньо населенням шляхом референдуму [3, с. 135].

Розглядаючи форми участі громадян у законотворчому процесі, необхідно визначити, насамперед, зміст цього поняття. Поняття “форма” походить від латинського “forma” та означає зовнішній бік, поверхневий вигляд певного предмета. З точки зору діалектики, “форма” – це принцип підпорядкованості, спосіб існування того чи іншого змісту. Під “змістом” розуміють сукупність різних елементів та їх взаємодій, які визначають основний тип, характер того чи іншого предмета, явища, процесу [1, с. 8]. Таким змістом є участь громадян у законотворенні, яка є діяльністю, що невід’ємно пов’язана з гарантованим Конституцією України правом громадян на участь у законотворенні як безпосередньо під час проведення референдуму, так і опосередковано – через суб’єктів законодавчої ініціативи.

Таким чином, участь громадян у законотворчому процесі – це публічна діяльність, яка невід’ємно пов’язана з правом громадян на участь у законотворенні та спрямована на виявлення суспільних відносин, що потребують врегулювання на законодавчому рівні, а також на встановлення, зміну та скасування законів з метою такого регулювання.

Як зазначалося, участь громадян у законотворчому процесі має певні форми, які є її зовнішнім відображенням. За своєю суттю ці форми є механізмами (способами) реалізації прав громадян на участь у законотворенні. Способи реалізації права громадян на участь у законотворчому процесі чітко регламентовані чинним законодавством. Наприклад, ст. 69, 70, 72, 73, 74 та 156 Конституції України [7], а також Закон України “Про всеукраїнський референдум” від 06.11.2012 р. [11] надають громадянам право на участь у референдумі, у тому числі референдумі, предметом якого є закон. Стаття 40 Конституції України [7] та Закон України “Про звернення

громадян” від 02.10.1996 р. [12] надають право громадянам звертатися до органів влади з колективними та індивідуальними зверненнями, у тому числі з питань законотворчості. Окремі можливості громадян брати участь у законотворчому процесі передбачені й у Законі України “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 р. [13], а також у Регламенті Верховної Ради України від 10.02.2010 р. [14].

Проаналізувавши положення чинного законодавства, можна дійти висновку, що громадяни можуть брати участь у законотворчому процесі України як шляхом прямого волевиявлення (наприклад, на референдумі), так і через органи державної влади, які є суб’єктами законодавчої ініціативи (наприклад, участь у роботі комітетів Верховної Ради України, звернення до народного депутата України із законодавчою пропозицією, участь у парламентських слуханнях тощо).

Отже, форми участі громадян у законотворчому процесі – це регламентовані Конституцією та законами України способи реалізації права громадян на участь у законотворенні, які уможливають здійснення законотворення безпосередньо або через органи державної влади, що є суб’єктами законодавчої ініціативи.

Чинне законодавство не містить чіткої систематизації форм участі громадян у законотворчому процесі. Така систематизація відсутня й у юридичній літературі. Як уже згадувалося, наукові дослідження, як правило, присвячені лише окремим формам такої участі: референдумам, зверненням громадян тощо. Як зазначалося, громадяни можуть реалізувати це право безпосередньо або через суб’єктів права законодавчої ініціативи. У зв’язку з цим форми участі громадян у законотворчому процесі за способом реалізації громадянами свого права на участь у законотворенні можна розподілити на безпосередні й опосередковані. Конституція України та закони України встановлюють лише одну безпосередню форму участі громадян у законотворчому процесі – референдум. Усі інші форми участі громадян у законотворчому процесі України відносимо до опосередкованих.

У загальному порядку право громадян України на участь у законотворчому процесі може бути реалізовано без будь-якої фахової підготовки. Наприклад, для того, щоб брати участь у референдумі або звернутися до суб’єкта законодавчої ініціативи зі зверненням, у якому міститься законодавча пропозиція, не обов’язково бути фахівцем у галузі права, економіки тощо. Однак в окремих випадках участь у законотворчому процесі може брати лише громадянин із відповідною спеціальною освітою в тій чи іншій галузі. Так, наприклад, участь у плануванні

законодавства беруть фахівці, які мають юридичну освіту та професійний досвід. У процесі розробки законопроектів – лише фахівці в тій чи іншій галузі – представники наукової та фахової громадськості. У зв'язку з цим за суб'єктивним складом форми участі громадян у законотворчому процесі можна розподілити на загальні (які передбачають можливість участі будь-якого громадянина, незалежно від професійної освіти та фахової підготовки) та спеціальні (які передбачають участь лише представників наукової та фахової громадськості). До загальних форм участі громадян у законотворчому процесі відносять: референдуми, обговорення законопроектів, звернення громадян. До спеціальних – участь громадян у засіданнях комітетів Верховної Ради України, участь громадян у парламентських слуханнях і слуханнях у комітетах Верховної Ради України, а також участь у прогнозуванні та плануванні законодавства, у розробці законопроектів, надання експертних висновків під час проходження законопроекту у Верховній Раді України та ін.

Громадяни України можуть реалізувати своє право на участь у законотворенні як безпосередньо під час роботи парламенту та його органів, так і незалежно від парламенту. Наприклад, право громадян на участь у парламентських слуханнях і слуханнях у комітетах Верховної Ради України реалізується виключно на засіданнях Верховної Ради України та засіданнях комітетів відповідно. Натомість, право на участь у референдумі, у всенародному обговоренні законопроектів реалізується незалежно від роботи парламенту. У зв'язку з цим за місцем реалізації права громадян на участь у законотворенні форми участі громадян у законотворчому процесі можуть бути парламентськими або позапарламентськими.

Аналізуючи вищенаведені критерії систематизації форм участі громадян у законотворчому процесі, всі форми участі громадян у законотворчому процесі можна розподілити на кілька груп. До першої групи ми віднесемо референдум та його різновиди як єдину безпосередню форму участі громадян у законотворчому процесі, незалежно від їх професійної освіти та фахової підготовки, передбачену законодавством України. До другої включимо ті загальні форми участі громадян, які є опосередкованими, тобто не є загальнообов'язковими до виконання та не породжують обов'язки суб'єктів законодавчої ініціативи. За своїми юридичними наслідками ці форми участі громадян у законотворчому процесі є рекомендаційними. До них належать форми обговорення законопроектів та звернення громадян. До третьої групи увійдуть усі форми участі наукової та фахової громадськості у законотвор-

чому процесі: участь у розробці законопроектів, участь у парламентських слуханнях, участь у плануванні та прогнозуванні законодавчої діяльності Верховної Ради України та ін.

Таким чином, ми встановили, що форми участі громадян у законотворчому процесі – це регламентовані Конституцією та законами України способи реалізації права громадян на участь у законотворенні, які уможливають здійснення законотворення безпосередньо або через органи державної влади, що є суб'єктами законодавчої ініціативи. Система форм участі громадян у законотворчому процесі в широкому розумінні – це сукупність затверджених законодавством способів реалізації права громадян на законотворення.

Детальніше зупинимось на характеристиці референдуму як форми безпосередньої народної законотворчості. Референдум виконує особливу роль у системі народовладдя в Україні як найбільш органічна і природна форма народовладдя, форма безпосередньої демократії, через яку здійснюється народне волевиявлення (згідно зі ст. 69 Конституції України) [7]. За своєю суттю референдум є правом реальної суверенної і верховної волі народу. Закон України "Про всеукраїнський референдум" визначає референдум як одну із 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 ст. 1 цього Закону [11].

Виходячи з наведених положень, референдум є пріоритетною формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті або затвердженні громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного й місцевого значення шляхом голосування.

З метою забезпечення дієвої реалізації принципу демократизму в законотворчості, активізації роботи, що ведеться, необхідне надання громадянам статусу активних учасників законотворчої діяльності. По-перше, потребує закріплення на законодавчому рівні статусу народу як суб'єкта законотворчого процесу, що потребує також додатково вироблення та впровадження механізмів залучення громадян до законотворчості. По-друге, необхідно запровадити інформаційні заходи щодо правової освіти громадян з питань законотворчого процесу та можливості їх активної участі в різних його стадіях.

На нашу думку, поглиблення безпосередніх форм здійснення законодавчої влади, участі в законотворчому процесі народу бу-

ло б послідовнішим, якби поряд із проголошенням народної ініціативи щодо всеукраїнського референдуму відбулося конституційне визначення права народної законодавчої ініціативи. Однак це питання потребує глибокого вивчення та вироблення механізмів його реалізації. Нагальним є й законодавче врегулювання всенародного обговорення значущих законодавчих актів та їх проектів, а також удосконалення порядку призначення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

На сьогодні правове регулювання вищезазначених та інших форм безпосереднього народовладдя здійснюється несистемно, хаотично, або ж відсутнє. Гостро стоїть проблема врегулювання на законодавчому рівні порядку проведення передбачених ст. 39 Конституції України мирних зборів, мітингів, походів та демонстрацій [7]. До Верховної Ради України неодноразово подавалися відповідні проекти законів, проте жоден з них не був прийнятий у цілому.

Становлення України як демократичної держави вимагає не лише реального здійснення безпосереднього народовладдя на всеукраїнському рівні. Велике значення має і надання територіальним громадам права та реальної здатності здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо. У зв'язку із цим потребує свого вдосконалення правове регулювання на локальному рівні таких форм безпосереднього народовладдя, як загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Досить часто форми безпосереднього народовладдя недобросовісно використовують політичні партії, інші інститути громадянського суспільства як інструмент здобуття влади. Так, мають місце зловживання на різних етапах виборчого та референдного процесу, проведення платних мітингів, підкуп виборців тощо. Практика здійснення різноманітних форм безпосереднього народовладдя останніми роками свідчить, що без його належного нормативно-правового врегулювання, запровадження юридичної відповідальності за порушення права народного суверенітету, створення дієвого організаційно-правового механізму його здійснення втрачається сутність безпосереднього народовладдя як реального волевиявлення громадян України.

Взаємодія між державними інституціями та громадянами є важливим механізмом як дотримання прозорості у прийнятті рішень органами влади, контролю за виконанням законодавства, так і розвитку громадянського суспільства, підвищення рівня правової та політичної культури громадян.

Насамкінець зауважимо, що громадська думка є одним із найважливіших факторів,

що зумовлюють законодавчі пріоритети стосовно важливості прийняття того чи іншого законодавчого акту, наявність у суспільстві об'єктивних передумов регулювання відповідних суспільних відносин. На жаль, в Україні практично не використовують метод опитування населення з найважливіших питань внутрішньо- та зовнішньополітичного напрямку держави. Однак це дало б змогу значно демократизувати законотворчий процес в Україні й поставити пріоритети законодавчої діяльності у більш тісну залежність від громадської позиції населення [8].

#### IV. Висновки

Форма безпосереднього народовладдя – це передбачений Конституцією та законами України, а також не заборонений правовими приписами, спосіб безпосереднього (прямого) волевиявлення народу або його окремої частини (у деяких випадках – територіальної громади), яке носить імперативний і легітимний характер, з метою вирішення найважливіших питань державного та суспільного життя.

Узагальнюючи особливості форм участі громадян у законотворчому процесі, можна виділити їх основні ознаки:

- 1) ці форми являють собою способи реалізації права громадян на законотворення;
- 2) такі форми чітко регламентовані нормами Конституції України та чинними законами;
- 3) ці форми передбачають можливості здійснювати законотворення як безпосередньо, так і через органи державної влади, що є суб'єктами законодавчої ініціативи.

Основні ознаки участі громадян у законотворчому процесі:

- 1) публічна діяльність;
- 2) діяльність, невід'ємно пов'язана з правом громадян на участь у законотворенні;
- 3) діяльність, спрямована на виявлення суспільних відносин, що потребують врегулювання на законодавчому рівні, та на встановлення, зміну і скасування законів з метою такого врегулювання.

З метою забезпечення дієвої реалізації принципу демократизму в законотворчості, активізації роботи, що ведеться, існує нагальна необхідність надання громадянам статусу активних учасників законотворчої діяльності шляхом: закріплення на законодавчому рівні статусу народу як суб'єкта законотворчого процесу, вироблення та впровадження механізмів залучення громадян до законотворчості, проведення соціологічних досліджень, запровадження інформаційних заходів щодо правової освіти громадян з питань законотворчого процесу та можливості їх активної участі в різних його стадіях.

Конституційними формами безпосереднього народовладдя в Україні є ті форми, що закріплені безпосередньо в Конституції

України, зокрема вибори, референдуми, мирні збори, мітинги, походи, демонстрації та звернення громадян. Визначальна особливість конституційних форм безпосереднього народовладдя – їх чітка регламентованість на законодавчому рівні й підвищена гарантованість з боку держави.

#### Список використаної літератури

1. Алексеев П. В. Диалектический материализм / П. В. Алексеев, А. В. Панин. – Москва : Высшая Школа, 1987. – 335 с.
2. Алистратов Ю. Н. Право петиций в Российской Федерации / Ю. Н. Алистратов. – Москва : Манускрипт, 1997. – 92 с.
3. Бабкіна О. В. Теорія держави і права у схемах і визначеннях : навч. посіб. / О. В. Бабкіна, К. Г. Волинка. – Київ : МАУП, 2004. – 144 с.
4. Дмитриев Ю. А. Референдум в системе народовластия / Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова. – Москва : Манускрипт, 1995. – 322 с.
5. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учеб. пособ. / В. В. Комарова. – Москва : Проспект, 2010. – 142 с.
6. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії та практики. До 10-ї річниці незалежності України / В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук та ін. – Київ : Інститут держави і права НАН України 2001. – С. 249–250.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Лінецький С. Пріоритети законодавчої діяльності на сучасному етапі [Електронний ресурс] / С. Лінецький // Юридичний журнал. – 2002. – № 4. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=539>.
9. Маклаков В. В. Референдум в странах – членах Евросоюза : справочник / В. В. Маклаков. – Москва : ЮНИОН, 1997. – 69 с.
10. Погорілко В. Ф. Референдум в Україні: історія та сучасність : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – Київ : Інститут держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
11. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06 листопада 2012 р. № 5475-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44–45. – Ст. 634.
12. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
13. Про Комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квітня 1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
14. Про Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2015.

#### **Слабко С. Н. Формы народного законотворчества: проблемы и пути усовершенствования**

*Статья посвящена раскрытию понятия и сущности форм народного законотворчества, освещению проблемных аспектов участия граждан в законотворчестве и путей усовершенствования процессов реализации народного законотворчества.*

**Ключевые слова:** народ, законотворческий процесс, гражданин, референдум, законодательство, демократия, народная инициатива.

#### **Slabko S. Forms of National Lawmaking: Problems and Ways to Improve**

*The article is devoted to the concept and essence of national forms of legislation, highlighting problematic aspects of citizen participation in the lawmaking process and ways to improve the implementation of national legislation.*

*Forms of direct democracy – is provided by the Constitution and laws of Ukraine, nor prohibited by legal requirements, direct method (direct) will of the people or its separate parts (in some cases – community), which is imperative and legitimacy, to address critical issues public and social life.*

*In order to ensure effective implementation of the principle of democracy in legislation, enhance the work done, there is an urgent need for citizens to the status of active members of legislative activity by: fixation in the status of the people as the subject of the legislative process, develop and implement mechanisms to involve citizens in the legislative, sociological research, the introduction of information about the activities of legal education of citizens on the legislative process and the possibility of their active participation in its various stages.*

*Constitutional form of direct democracy in Ukraine are the forms that are fastened directly to the Constitution of Ukraine, including elections, referendums, peaceful meetings, rallies, demonstrations and appeals. A distinctive feature of the constitutional forms of direct democracy they should become clear regimentation at the legislative level and increased security of the state.*

**Key words:** nation, the legislative process, citizen, referendum, law, democracy, national initiative.