

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.31

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.4>

БАКУМОВ О.С.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПОСИЛЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

У статті відстежується змістовний та функціональний зв'язок між удосконаленням інститутів прямого народовладдя та підвищенням рівня юридичної відповідальності держави перед особою та суспільством, що цілковито вписується в контекст моделі відповідального конституційного правління, яку розбудовує Україна на шляху до євроінтеграції.

Акцентується увага на тому, що конституційно-правове регулювання інститутів прямого народовладдя в сучасній Україні ще не відзначається завершеним характером. Навіть більше, у зв'язку з ініційованою Президентом України конституційною реформою згадана система інститутів має всі шанси на певне вдосконалення й розширення їх переліку, що не може не сприяти змістовному оновленню і «традиційних» інститутів безпосереднього народовладдя. Безумовно, зазначені реформаторські заходи мають спиратися на необхідність максимального залучення до участі в управлінні державними справами народу на більш постійній та процесуально упорядкованій основі, а відтак потребують прийняття продуманих і зважених рішень у формі законів. Вочевидь, закони, які надалі регламентуватимуть порядок організації та проведення виборів і референдумів, не можуть обмежувати (вичерпувати) сферу інститутів прямого народовладдя, які потребуватимуть своєї правової інституціалізації на ідентичному нормативному рівні.

Зроблено висновок, що конституційно-правове вдосконалення інститутів безпосереднього народовладдя в Україні має спиратися на чітку конституційну основу та новітні доктринально-правові напрацювання; сприяти інтегруванню безпосередньої та представницької демократії в єдиному механізмі народовладдя; сприяти подальшій диференціації системи інститутів прямого народовладдя та появі й конституційно-правовій інституціалізації її нових видів; розширенню прав громадян України під час реалізації форм безпосереднього народовладдя; передбачати суттєву процесуалізацію відповідних матеріальних норм, їх доповнення належними гарантіями та санкціями юридичної відповідальності за їх порушення; забезпечувати поєднання загальнодержавних, регіональних та локальних форм прямого народовладдя тощо.

Ключові слова: демократія, народовладдя, державна влада, юридична відповідальність держави, верховенство права, виборчі процедури, електронні петиції, народна законодавча ініціатива.

The author of the article explores the functional and meaningful relationship between improving of direct democracy institutions and increasing of the level of state liability to the person and society, which fits entirely into the context of the model of responsible constitutional rule that Ukraine is developing on the path to European integration.

It is emphasized, that the constitutional and legal regulation of the institutions of direct democracy in modern Ukraine still does not differ in its completed character. Moreover, in connection with the constitutional reform initiated by the President of Ukraine, considered system of institutions is subject to further improvement. Absolutely, indicated reformist measures should be based on the need to maximize the involvement of people in the management of public affairs on a more permanent and procedurally orderly manner, and then demand the adoption of well-designed and balanced decisions in the form of laws. Obviously, laws that further will regulate the procedure of organization of elections and referendums cannot limit the field of direct democracy institutions that require their legal institutionalization at the same regulatory level.

It is concluded that the constitutional and legal improvement of the institutions of direct democracy in Ukraine should be based on a clear constitutional basis and the latest doctrinal and legal developments; promote the integration of direct and representative democracy in a single mechanism of democracy; promote further differentiation of the system of institutions of direct democracy and the emergence and constitutional and legal institutionalization of its new species; empowerment of citizens of Ukraine in the implementation of forms of direct democracy; to provide for substantial proceduralisation of the relevant substantive rules, their supplementation with proper guarantees and sanctions of legal responsibility for their violation; to ensure a combination of national, regional and local forms of direct democracy, etc.

Key words: *democracy, direct democracy, state authority, legal liability of the state, rule of law, election procedures, electronic petitions, people's legislative initiative.*

Вступ. До числа ключових викликів розвитку сучасної української демократії належить сутнісне оновлення та конституційно-правове закріплення розвитку інститутів прямого народовладдя (безпосередньої демократії). Зазначене питання зумовлене не стільки неусталеністю означених форм такого народовладдя у сфері державно-політичних відносин владарювання, скільки певною протиставленістю зазначених інститутів різноманітним формам представницької демократії. Зокрема, нещодавно деякі народні депутати України в ініціативі Президента України В.О. Зеленського розширити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок Українського народу вбачали не що інше, як спробу применшити, а то й повністю знівелювати роль парламентаріїв як суб'єктів права законодавчої ініціативи. Проте таке сприйняття видається не лише політично спрощеним, але й концептуально хибним у науково-правовому сенсі. Адже в основі такого сприйняття за принципом «або/або» лежить ідея конкурентності й протиставлення форм прямої та форм представницької демократії, що докорінно суперечить ідеям, закладеним у Конституції України, зокрема, нормі, згідно з якою «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 5 Основного Закону України) [1].

Стан наукового дослідження. Класик французького конституціоналізму Л. Дюгі ще у 1908 р. дав визначення прямому народовладдю, поєднавши його з функцією державного владарювання: «Сама нація, або точніше, корпус громадян прямо виражає суверенну волю і здійснює найрізноманітніші функції держави. Цей вид правління іменується, за традиційною термінологією, прямим правлінням. Навпаки, – зазначав він, – корпус громадян може призначити одного або декількох індивідів, групу або декілька груп індивідів, які й будуть його представниками, тобто воля, яку вони відображатимуть, буде розглядатися так, нібито вона є волею корпусу громадян, нації. Цей вид правління зветься правлінням за представництвом, або представницьким правлінням. З теорії представництва, яке базується на мандаті, що передається нацією парламенту, випливає, що представницький характер можуть мати тільки виборні установи» [2, с. 421]. Як випливає з наведеної цитати, цей учений також поєднав представницьку форму демократії із прямою, вважаючи останню первинною. Класик української конституціоналістики В.Ф. Погорілко наголошував свого часу на пріоритетності конституційного визначення прямого народовладдя порівняно із представницькою демократією [3, с. 6–7]. Натомість дещо пізніше інший відомий український учений-конституціоналіст Ю.Г. Барабаш зазначив, що «взагалі-то співвідношення форм безпосередньої і представницької демократії в реалізації народом належної йому влади є достатньо спірним питанням» [4, с. 125].

У сучасній конституційно-правовій науці безпосереднє народовладдя інтерпретується здебільшого в двох основних значеннях: 1) як безпосереднє народнє правління; 2) як сукупність

конституційно-правових інститутів прямої демократії [5, с. 18]. Таке подвійне тлумачення зумовлює і специфіку сприйняття згаданого феномену порівняно із представницькою демократією.

Постановка завдання. Мета статті полягає в аналізі конституційно-правових проблем розвитку інститутів прямого народовладдя сучасної України в контексті посилення юридичної відповідальності держави.

Результати дослідження. Конституційна модель здійснення державної влади в демократичних країнах спирається на ідею взаємодоповнювальності здійснення такої влади народом як безпосередньо, так і через органи публічної влади. В обох випадках конституційно закріплюється єдиний механізм влади народу, який лише здійснюється у двох різних формах – або безпосередньо, або ж через органи публічної влади. За таких умов наявність дієвих інститутів прямого народовладдя жодним чином не зменшує ролі і значення держави та її органів, а, навпаки, додає державі сили та дієздатності, оскільки уможливує додаткову легітимацію рішень державної влади рішеннями суверена – народу.

При цьому рішення ухвалюються через засоби прямої демократії так само, як в умовах представницької демократії через певні правові процедури, які мають бути жорстко лімітовані законодавчо. З цього погляду мають сенс пропозиції внести зміни до Конституції України, зокрема, з метою встановити і для Українського народу вимогу здійснювати пряме народовладдя у порядку та в межах, установлених Конституцією України (адже і народ як джерело і вищий суб'єкт публічної влади не може перебувати за межами конституційного правопорядку, тобто діяти свавільно) [6, с. 101].

Принагідно нагадаємо, що КСУ також неодноразово наголошував на первинності актів установчої влади Українського народу, що були прийняті ним в порядку реалізації інститутів прямої демократії. Щоправда, практичне втілення означених настанов далеке від конституційного змісту. Це зумовлює потребу практичного втілення пріоритетності прямого народовладдя в Україні, що цілком відповідає сучасним стандартам розвитку прямого народовладдя, зокрема у зв'язку з бурхливим розвитком та перспективами упровадження до механізму конституційно-правового регулювання інституту так званої електронної демократії. Вважається, що е-демократія надає нового імпульсу, відкриває нові засади конституційно-правової реалізації форм прямої демократії. Адже нині навіть у розвинутих демократичних країнах спостерігається певна «демократична рецесія», «вихолошування» демократичних інститутів і певне розчарування в них з боку громадян, що ставить під сумнів легітимність цих інститутів [7]. Вважається, що різні форми інтеракції, що спираються на розвиток сучасних форм комунікації, насамперед електронних, спроможні подолати ці проблеми [5, с. 3]. Разом з тим е-демократія як новітній різновид прямого народовладдя поступово розхитує, «гібридизує» межі між прямою та репрезентативною формами народовладдя. Причому вона «може бути повністю агрегована у наявні сучасні концепції демократії: у партисипативній демократії ІКТ можуть виконувати роль технологічного чинника залучення значних мас громадян у процес прийняття рішень; у деліберативній демократії ІКТ виконують роль комунікатора між різними соціальними групами, роль майданчика для дискурсу та з'ясування й уточнення позицій; у плюралістичній демократії ІКТ можуть виконувати роль артикуляції та узгодження інтересів різноманітних верств; у концепції егалітарної демократії рівність може розглядатися як рівність доступу до електронних ресурсів та сервісів («цифрова рівність», на якій так наголошує ЮНЕСКО); у плебісцитарній демократії ІКТ здатні ефективно забезпечити проведення частих акцій прямого волевиявлення, тощо» [8, с. 148]. Відповідно до таких підходів зарубіжні науковці апелюють, наприклад, до того, що застосування е-демократії «приведе до формування демократичних систем, які відзначатимуться більшою динамічністю, меншою централізованістю і вищою відповідальністю, ніж ті, які ми знаємо сьогодні; ці системи передбачатимуть можливість для людей брати участь у їхньому функціонуванні такою малою або такою великою мірою, як вони того бажають; представництво у таких системах ґрунтуватиметься на мережах особистої довіри, а не на абстрактному зв'язку з партією. Це – зростаюча демократія» [9, с. 227]. С. Коулман наголошує на тому, що «нові технології здатні зміцнити нашу демократію, даючи нам більші можливості, ніж будь-коли раніше, для забезпечення більшої прозорості та більш відповідальних стосунків між владою та виборцями» [10, с. 160]. Зазначимо, що інститут електронної демократії розпочав своє упровадження і в Україні. Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08.11.2017 року № 797-р, передбачається формування політичних, організаційних, технологічних та ідеологічних умов розвитку електронної демократії в Україні, що характеризується зростанням широкого долучення грома-

дян до комунікації, співпраці з органами державної влади, контролю за ними, участі у виробленні політики, розвитку самоорганізації та самоврядування, а також рівнем довіри до суб'єктів владних повноважень; узгодження стандартів державної політики зазначеної сфери з міжнародними, зокрема європейськими стандартами. Необхідним є впровадження електронного голосування, а також електронного виборчого процесу, електронних референдумів та електронних плебісцитів; забезпечення інституціоналізації інструментів електронної демократії; широке залучення фізичних та юридичних осіб до розвитку та використання електронної демократії [11].

Як видається, позиції різних зарубіжних учених в основному збігаються в тому, що вони вважають доведеним тісний зв'язок між розвитком інститутів прямого народовладдя, зокрема е-демократії, та підвищенням рівня відповідальності держави і її органів перед суспільством, що зумовлює відповідний дискурс, зокрема, і в площині конституційно-правових досліджень феномену юридичної відповідальності держави. У цьому сенсі науково виправданим та обґрунтованим видається висновок відомої української вченої-конституціоналістки О.В. Совгирі про те, що «сьогодні відбувається зміна пріоритетів реалізації народовладдя на користь безпосереднього здійснення народом належної йому державної влади (прямого народовладдя)» [12, с. 408]. Таким чином, об'єктивно зростає практична цінність створення завершеного механізму конституційно-правового регулювання інститутів прямого народовладдя в сучасній Україні.

Як відомо, реалізація зміни таких пріоритетів – розвитку народовладдя та удосконалення форм безпосередньої демократії – досягається, зокрема, запровадженням інститутів народної законодавчої ініціативи і народного вето, наданням громадянам права на конституційну скаргу, широким застосуванням референдної демократії, особливо для вирішення питань місцевого значення [13]. Саме тому Президентом України В.О. Зеленським була запропонована для конституційно-правового врегулювання система прямої демократії як такої, що включатиме в себе «справедливі та якісні референдуми, обов'язковий розгляд ініціатив населення та «народне вето» на ухвалювані владою рішення» [14]. Зокрема, главою держави був ініційований і внесений на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції України» (щодо законодавчої ініціативи народу)» (реєстр. № 1015 від 29.08.2019 року) [15]. Отже, справедливим є зауваження, що «система форм безпосередньої демократії в Україні продовжує формуватися» [16, с. 24].

Однак, на наш погляд, головне, на чому слід акцентувати увагу, це те, що конституційно-правове втілення означених інститутів має передбачати їх взаємопов'язаний, комплексний характер і має зумовлювати так само комплексний підхід законодавця до врегулювання всіх інститутів прямого народовладдя з метою створення реально працюючої, дієздатної та ефективної системи прямого народовладдя в Україні. Розглядаючи проблему під таким кутом зору, маємо встановити основні концептуальні підходи до законодавчого вирішення означеної проблеми у межах конституційно-правової доктрини.

Креативність цього амбітного завдання в контексті комплексної модернізації державної влади не підлягає сумніву. Вона засвідчує ґрунтовну зміну пріоритетів державної влади: її юридична відповідальність – як позитивна, так і негативна, має підкріплюватися суспільними можливостями прямого вироблення державної політики самим народом як сувереном. Щоправда, така зміна пріоритетів, на жаль, продиктована не стільки внутрішніми потребами розвитку інститутів прямого народовладдя в Україні, зокрема їх поступальним еволюційним розвитком, скільки зовнішніми стосовно нього факторами переважно політичного характеру. Так, не можна не погодитися із влучним спостереженням П.В. Куфтирева в тому, що «за минулі роки всі ми усвідомили, якою крихкою є державність, і як легко може бути втрачена держава. Разом з тим події 2013–2019 рр. показали нам силу і можливість громадянського суспільства, потенціал громадянської солідарності і прямої дії. Відбувся справжній переворот у масовій свідомості відносно оцінки ролі держави і її призначення, ролі і відповідальності державного апарату перед громадянами» [17]. Зокрема, як зазначає суддя КСУ М.І. Мельник, «однією з основних причин революційних подій 2013–2014 років було планомірне і системне усунення Українського народу від можливості здійснення ним прямого народовладдя та намагання представників попереднього політичного режиму узурпувати державну владу» [18]. Із цими думками солідарні, зокрема, Т.О. Цимбалістий і Н.Р. Пришляк, які зауважують: «в контексті драматичних суспільно-політичних змін, які почалися в Україні в кінці 2013 року і призвели до таких історичних подій, як «Революція Гідності», підписання Угоди про асоціацію, анексія Криму, військові дії на Донбасі, децентралізація тощо, надзвичайно гостро постає питання ширшої участі громадян у вирішенні стратегічних суспільно важливих проблем. Саме тому останнім часом значно посилюється інтерес науковців, політиків, значної частини суспільства до конкретних виявів прямої демократії» [19].

При цьому вищезначені події, природно, каталізували увагу до феномену юридичної відповідальності держави, яка пов'язується не лише із власне діяльністю державного апарату, але і з тим, наскільки істотним є вплив на вироблення і реалізацію державної політики з боку інституцій громадянського суспільства, зокрема через механізми прямої демократії. Якщо слушним є висновок про те, що образу сучасної держави відповідає парадигма «легітимної держави», тобто держави, що користується підтримкою народу і контролюється громадянським суспільством [20, с. 8], то так само вагомою ознакою сучасної держави слід вважати відповідальне правління, що передусім ґрунтується на конституційній ідеології юридичної відповідальності держави. Адже «положення частин другої, третьої статті 5 Конституції України, які передбачають, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», який «здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», а також те, що «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами», слід розглядати у взаємозв'язку з іншими приписами Конституції України в узгодженості з принципом верховенства права, зазначеним у ч. 1 ст. 8 Конституції України» [21].

Системний аналіз змісту верховенства права із положеннями, що встановлюють юридичну відповідальність держави перед особою, дає змогу виявити його глибокі сутнісні зв'язки: сама відповідальність держави випливає із принципу верховенства права, на чому наголошує низка вітчизняних учених (зокрема, О.Л. Богінч, С.П. Головатий та інші). Адже загалом «юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності є важливим засобом забезпечення законності і правопорядку в країні, дотримання прав і свобод людини та забезпечення належної реалізації державними органами та їх посадовими особами своїх повноважень, визначених законом, отже, є істотним фактором побудови правової держави в Україні» [22, с. 60].

Інститути прямого народовладдя, найперше вибори та референдуми, відіграють ключову роль у впровадженні принципу верховенства права. Це знайшло яскраве практичне підтвердження, наприклад, під час виборчого процесу 2004 року з виборів Президента України, коли громадяни України домоглися постановлення Верховним Судом України рішення від 3 грудня 2004 року, що ґрунтувалося на засадах верховенства права, про визнання дій Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України та складанню протоколу про результати повторного голосування з виборів Президента України від 24 листопада 2004 року неправомірними. На думку деяких правників України, саме від цього часу, верховенство права стало реальним принципом забезпечення прав та свобод, закріплених Конституцією України [23, с. 138].

Однак, як відомо, історія знає випадки, коли за допомогою використання форм безпосереднього народовладдя (зокрема, й виборів, референдумів тощо) утверджувалися антинародні політичні режими. Однак такі приклади, як і ризики маніпуляцій інструментами безпосередньої демократії, не можуть бути підставою для виключення їх застосування, що робило б владу народу ілюзорною та номінальною. Так, випадки фальсифікацій на виборах не можуть ставити під сумнів вибори як єдиний демократичний спосіб формування представницьких органів публічної влади; відсутність належної якості політичних партій та їх нерідко деструктивна роль у державотворчому процесі не повинні ставити під сумнів необхідність побудови нормальної багатопартійної системи; спроби використати національний референдум щодо зміни конституції чи прийняття нової з метою узурпації влади не можуть бути підставою для унеможливлення його проведення в принципі [18].

Відповідно, великою є роль держави у належному конституційно-правовому врегулюванні організації та проведення всіх форм прямого народовладдя. Щоправда, буквально тлумачення п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України говорить про застосування конституцієдавцем дещо звуженого підходу, за яким винятково законами України визначаються організація і порядок проведення лише виборів і референдумів [1], залишаючи осторонь законодавче врегулювання інших форм безпосередньої демократії. На нашу думку, в процесі конституційної реформи згаданий недолік має бути виправлений, і конституційна компетенція Верховної Ради України приймати закони – поширена на регулювання всіх форм прямого народовладдя.

Масою відзначити, що упродовж періоду існування сучасної незалежної Української держави «проведена величезна робота по створенню правових засад організації і функціонування безпосередньо народовладних форм» [24, с. 4]. Проте, якщо розглядати актуальний стан механізму такого регулювання, то не можна не помітити, що держава в цілому не виконала свого зобов'язання з належного врегулювання прямого народовладдя. До недоліків, що зумовили такий

стан, О.Ю. Тодика віднесла, наприклад, такі: 1) нестійкість, рухливість конституційно-правового регулювання, особливо стосовно виборчого законодавства; 2) відсутність у політичній еліті чіткої позиції відносно конституційного реформування держави і суспільства; відсутність чіткої державної політики в сфері здійснення народовладдя; 3) відставання законодавця в регламентації суспільних відносин у сфері народовладдя; 4) недостатня якість регламентації відповідних суспільних відносин, зокрема у процесуально-процедурному аспекті [25, с. 23–24]. Навіть більше, з плином часу помітне певне занедбання реалізації державою функції належного правового врегулювання інститутів прямого народовладдя, що і пропонує нині кардинально змінити Президент України. Таким чином, ініціатива глави держави вдосконалити конституційно-правове регулювання інститутів прямого народовладдя відповідає як об'єктивним потребам українського суспільства і держави мати сучасне та ефективне законодавство з питань безпосереднього народовладдя, так і виходить з адекватної оцінки стану такого регулювання в законодавстві України. Адже становлення та розвиток відповідного законодавства є одним із визначальних чинників формування й реалізації системи інститутів безпосереднього народовладдя [26, с. 24].

Для успішного «перезавантаження» відповідного законодавства необхідно чітко уявлення про об'єкт регулювання, тобто про наявні та можливі види прямого народовладдя. Адже досі в конституційно-правовій науці та у практиці конституційного реформування відсутній єдиний підхід до систематики всіх форм прямого народовладдя. Вважаємо концептуально хибним висловлений у вітчизняній конституційно-правовій науці підхід, за яким можливе виокремлення форм прямої демократії, які не врегульовані на конституційному та/або законодавчому рівні [27]. Адже йдеться про державно-політичне владарювання і залишати його за рамками правового унормування (у сфері фактичних суспільних відносин) вважаємо неправильним, оскільки це прямо суперечить вимогам правової визначеності як елементів принципу верховенства права, що не лише проголошений, але і діє в Україні (стаття 8 Основного Закону України [1]).

Визнаючи, що не всі форми прямого народовладдя законодавчо врегульовані, ми тим самим опосередковано визнаємо, що держава не виконує свого призначення з позитивного правового врегулювання найважливіших суспільних відносин. При цьому, якщо порівняти сферу представницької демократії, то не можна не відзначити надзвичайну деталізованість, навіть певну надлишковість, конституційно-правового регулювання представницької демократії – на противагу неповноті, фрагментарності та поверховості унормування форм прямого народовладдя. Отже, питання оптимізації конституційно-правового регулювання інститутів прямого народовладдя стоїть на порядку денному і в контексті підвищення відповідальності держави виконання нею своїх позитивних зобов'язань з належного унормування порядку реалізації відповідних політичних прав громадян України.

У цьому зв'язку принаймні пунктирно окреслимо кілька концептуальних конституційних проблем, пов'язаних, зокрема, з урегулюванням виборчих процедур, всеукраїнського та місцевих референдумів, електронних петицій, мітингів, а також з перспективами конституційного і законодавчого упровадження інституту народної законодавчої ініціативи.

Найперше, зазначимо, що має бути концептуально уточнено зміст і перелік інститутів прямого народовладдя. Не заглиблюючись до суті дискусії з цього питання, що є предметом розгляду численного шерегу науковців, зауважимо, що, на наш погляд, до їх числа слід віднести лише ті, які безпосередньо стосуються ухвалення управлінських рішень та прямої правотворчості громадян. До таких слід віднести вибори, референдуми, народну правотворчу ініціативу, загальні збори громадян, відкликання депутатів тощо.

Традиційно найбільш врегульованим в Україні є інститут виборів, що є цілком виправданим, оскільки вони проводяться систематично і привертають до себе увагу держави і суспільства. Разом з тим виборчому законодавству України все ще притаманна нестабільність, відбуваються постійні зміни в її виборчій системі, виборчих процедурах тощо [24, с. 3–4]. Подолання таких недоліків вбачалося у прийнятті єдиного кодифікованого законодавчого акта, який би стабілізував хаотичне регулювання виборчих процедур та уніфікував регулювання виборчих правовідносин усіх різновидів. Тому 11 липня 2019 р. Верховна Рада України прийняла Виборчий кодекс України. Не можна не наголосити на позитивному значенні зведення в єдиний кодифікований законодавчий акт усіх виборчих процедур та правил з метою уніфікації регулювання підготовки і проведення виборів в Україні. Проте, навіть ухваливши такий документ, Верховна Рада України не спромоглася ефективно вирішити наболілі питання, що добре видно на прикладі регулювання Кодексом парламентських виборів. Звернувши увагу на цей та низку інших недоліків, глава держави 13 вересня 2019 р. ветоував Виборчий кодекс. Для його доопрацювання у профільному комі-

теті парламенту було створено робочу групу, що має доопрацювати Кодекс з урахуванням пропозицій Президента України. Тож питання належного врегулювання виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування залишається невирішеним. Під час його вирішення доцільно врахувати положення рекомендаційного характеру, вміщені у ключових документах з виборчого права авторства експертів Венеційської комісії, Парламентської асамблеї Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи [28].

Іншим прикладом неналежного законодавчого забезпечення інститутів прямого народовладдя є ситуація з врегулюванням системи референдної демократії. Так, після тривалої підготовчої роботи 6 листопада 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про всеукраїнський референдум». Разом з тим КСУ ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, відповідно до якого зазначений Закон був визнаний неконституційним загалом [21]. Відповідно, з прийняттям такого Рішення утворилася суттєва прогалина у правовому регулюванні порядку організації і проведення як всеукраїнського, так і місцевих референдумів. Попри внесення на розгляд парламенту України IX скликання кількох законопроектів з питань референдумів, питання організації та проведення цієї форми прямого народовладдя дотепер залишається не врегульованим на законодавчому рівні.

Порівняно новим інститутом у систематичі національних форм прямого народовладдя, інституціоналізованих в Україні, є інститут електронних петицій. Він був упроваджений Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 02.07.2015 року. Згідно з ним громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Фактично означений закон надав досить широкі можливості для впровадження в Україні е-демократії. Водночас і він не позбавлений деяких системних недоліків, що ускладнюють реалізацію цієї форми прямого народовладдя. Так, Законом наділено правом на подання електронних петицій лише громадян України, тоді як згідно зі ст. 40 Конституції України усі (а не лише громадяни України) мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення до відповідних суб'єктів влади. При цьому суттєвою вадою Закону є відсутність механізму перевірки підписів громадян на підтримку електронної петиції та визначення легальності голосу, відданого на її підтримку. Установлення досить високого «порогу» для спеціальної процедури розгляду електронних петицій вищими органами державної влади мінімізує вплив громадян на вироблення державної політики, водночас усі інші петиції розглядаються за алгоритмом розгляду звичайних звернень громадян.

Насамкінець звернемо увагу на ініціативу унормувати інститут народної законодавчої ініціативи, на доцільності запровадження якого до Конституції України досить давно наполягають вітчизняні вчені. Нарешті, це питання з площини конституційно-правової теорії може перейти у практику конституційного будівництва. Практичний аспект реалізації такої ініціативи, як відомо, полягає в неможливості його врегулювання на рівні ординарного закону без конституційної фіксації зазначеного інституту [29, с. 143–144]. Законопроект «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)» передбачається викладення статті 93 Основного Закону України в новій редакції, де, зокрема, буде зафіксовано, 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» [30]. На відміну від ініціювання всеукраїнського референдуму, де чітко обумовлено кількість громадян України, які можуть ініціювати його проведення, в означеному конституційному законопроекті це питання не вирішується, що дає змогу припустити, що у разі прийняття відповідного закону про внесення змін до Конституції України, він має знайти своє логічне продовження і конкретизацію в спеціальному законі, що регламентуватиме порядок реалізації народної законодавчої ініціативи. При цьому цілком очевидно, що народ як суб'єкт права законодавчої ініціативи має отримати ті самі змістовні і процесуальні повноваження з реалізації такого права, як і інші суб'єкти права законодавчої ініціативи. Тому, на наш погляд, народна законодавча ініціатива має відповідати всім вимогам статей 90, 91 Регламенту Верховної Ради України та здійснюватися у формі внесення до Верховної Ради України винятково проектів законів.

У зв'язку із відсутністю в конституційному законопроекті чітко визначеного суб'єкта ініціативи (тобто кількості громадян, які вправі ініціювати прийняття закону парламентом) це питання потребує свого розкриття саме в Законі «Про народну законодавчу ініціативу». У майбутньому законі про народну законодавчу ініціативу слід буде врегулювати багато важливих питань, зокрема таких, як: предмет народної законодавчої ініціативи (її сфери її обмеження); порядок формування та легалізації ініціативної групи громадян з ініціювання законопроекту Українським народом; форми протоколів зборів ініціативної групи громадян, а також заключного документа, що подаються до парламенту; порядок збору ініціативною групою підписів та порядок перевірки підрахунку кількості підписів; порядок участі громадян у законодавчому органі на етапах обговорення та розгляду «народного» законопроекту; порядок фінансування народної законодавчої ініціативи тощо. Однак вирішення означених питань буде уможливлене знов-таки прийняттям спершу відповідних змін до Основного Закону України.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведені міркування, ще раз наголосимо на тісному змістовному й функціональному зв'язку між удосконаленням інститутів прямого народовладдя та підвищенням рівня юридичної відповідальності держави перед особою та суспільством, що цілкомовито вписується в контекст моделі відповідального конституційного правління, яку розбудовує Україна на шляху євроінтеграції.

Конституційно-правове вдосконалення інститутів безпосереднього народовладдя в Україні має спиратися на чітку конституційну основу та новітні доктринально-правові напрацювання; сприяти інтегруванню безпосередньої та представницької демократії в єдиному механізмі народовладдя; сприяти подальшій диференціації системи інститутів прямого народовладдя та появі й конституційно-правовій інституціалізації її нових видів; розширенню прав громадян України під час реалізації форм безпосереднього народовладдя; передбачати суттєву процесуалізацію відповідних матеріальних норм, їх доповнення належними гарантіями та санкціями юридичної відповідальності за їх порушення; забезпечувати поєднання загальнодержавних, регіональних та локальних форм прямого народовладдя тощо. Належне унормування відповідного кола суспільних відносин покликане також сприяти усуненню можливих зловживань, зокрема запобігати поширенню різноманітних маніпулятивних політичних технологій і практик, що потенційно можуть загрожувати державі, суспільству, правам і свободам людини і громадянина, девальвувати соціальну і правову цінність інститутів прямого народовладдя.

Натомість подальше зволікання з вирішенням проблеми належного конституційно-правового унормування форм прямої демократії в Україні не сприятиме реальному утвердженню засад юридичної відповідальності держави перед суспільством у позитивному аспекті, зокрема оптимальному й ефективному виконанню державою своїх позитивних зобов'язань із забезпечення реалізації політичних прав громадян на реальну та дієву участь в управлінні державою. Водночас їх ширше залучення до означених процесів має сприяти мінімізації неконституційних, нелегітимних проявів масової активності (зокрема, протестних рухів), що можуть каталізувати насильство в умовах триваючого збройного конфлікту на сході України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства : пер. с фр. Москва : Типография т-ва И.Д. Сытина, 1908. 957 с.
3. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні : проблеми теорії і практики : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2001. 356 с.
4. Барабаш Ю.Г. Вопросы непосредственной демократии в теории и практике конституционного права Украины. *Ежегодник украинского права*. 2013. № 5. С. 125–143.
5. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02. Екатеринбург, 2003. 48 с.
6. Лемак В. Удосконалення демократичних інститутів у контексті реформи Розділу I Конституції України. *Право України*. 2013. № 8. С. 100–105.
7. Leininger A. Direct Democracy in Europe : Potentials and Pitfalls. *Global Policy*. 2015. Vol. 6. Issue S1. P. 17–27.
8. Куфтирев П. Роль та значення електронної демократії як елементу сучасних конституційно-правових механізмів правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 147–150.

9. Армстронг Ч. Зростаюча демократія. Відкрите урядування : колективна робота, прозорість і дієва. Київ, 2011. С. 227–240.
10. Коулман С. Майбутнє Інтернету та демократії : подальші метафори і ближче до політики / Електронна демократія : сподівання та проблеми; пер. з англ. С. Соколик, О. Оржель, К. Гомма. Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. С. 143–162.
11. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 року № 797-р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p.
12. Совгіря О.В. Конституційно-процесуальне право України : Навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 536 с.
13. Оніщук М.В. Доктрина оновленої Конституції України : реалії та перспективи. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_16966.
14. Зеленский предложил ввести «прямую демократию» на Украине. Корреспондент.net. 2019. 18 мая. URL: <https://iz.ru/879379/2019-05-18/zelenskii-predlozhit-vvesti-priamuiu-demokratiuu-na-ukraine>.
15. Іванова А.Ю. Законодавча ініціатива народу : рефлексії на законопроект № 1015. Права людини в Україні. Харківська правозахисна група. 05.09.2019. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1567700288>.
16. Щербанюк О. Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 23–30.
17. Куфтырев П. Прямая демократия – единственный путь государства в третьем тысячелетии. Институт прямої демократії. 12 черв. 2019 р. URL: <http://uidd.com.ua/2019/06/12/pryamaya-demokratyya-edynstvennyj-put-gosudarstva-v-tretem-tysyacheletyy/>.
18. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 3. Ст. 133.
19. Цимбалістий Т.О., Пришляк Н.Р. Референдум як форма безпосереднього народовладдя. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2(14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16ttofbn.pdf>.
20. Оборотов Ю.М. Поняття «образ держави» та його різновиди в умовах глобалізації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 7–12.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018. *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 3. Стор. 94.
22. Маліновська В.М. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 2. С. 58–65.
23. Філіпенко Д.О. Особливості реалізації принципу верховенства права в Україні. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2009. Вип. 87 (Частина II). С. 135–142.
24. Галус О.О. Форми безпосереднього народовладдя в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2012. 21 с.
25. Тодика О.Ю. Проблеми становлення народовладдя: теоретичний та конституційно-правовий аспекти. *Право і Безпека*. 2004. Т. 3, № 2. С. 21–25.
26. Магновський І.Й. Особливості референдної демократії в Україні: конституційно-правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 3 (18). С. 22–26.
27. Галус О.О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 51–56.
28. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського; вид. 2-е, випр. і доповн. Київ : Ін-т виборчого права, 2009. 500 с.
29. Ющенко О.О. Конституційно-правові засади участі громадян у законодавчому процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Ужгород, 2016. 233 с.
30. Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) : проект Закону України від 29.08.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254.