

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
СУМСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ЛІГА СТУДЕНТІВ АСОЦІАЦІЇ ПРАВНИКІВ УКРАЇНИ

**ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ТА
БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА**

МАТЕРІАЛИ
Міжнародної науково-практичної конференції
(Суми, 21–22 травня 2015 року)

Суми
Сумський державний університет
2015

РЕФЕРЕНДНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ ЯК ВИД ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

Рябченко Т. О.

викладач кафедри ТДП, Сумський державний університет

Сучасне українське суспільство є свідком радикальної зміни цінностей, переходу від суб'єкт-об'єктних відносин між громадянами та органами державної влади й органами місцевого самоврядування у площину суб'єкт-суб'єктних відносин, ключовою ознакою яких є те, що обидві сторони виступають рівноправними учасниками діалогу при вирішенні найважливіших питань суспільного та державного життя, питань місцевого значення. Забезпечення повноцінної участі народу, територіальних громад в управлінні державними справами, здійсненні місцевого самоврядування шляхом безпосереднього прийняття нормативно-правових актів належної юридичної сили є невід'ємною частиною побудови новітньої моделі взаємин держави і суспільства, необхідною умовою успішного руху України у напрямку європейської інтеграції.

Пріоритетною правовою формою реалізації народом правотворчих повноважень є референдум. Визнання в Україні права народу чи його частини (територіальної громади) на безпосереднє волевиявлення щодо встановлення, зміни та скасування норм права на референдумі створює підґрунтя для визначення референдуму як форми безпосередньої правотворчості Українського народу чи територіальної громади. Обґрунтування значущості референдуму як одного з видів правотворчості в Україні має місце у монографіях, навчальних посібниках, присвячених проблемам референдумів, референдної демократії, безпосереднього здійснення влади народом, правотворчої діяльності, проте ні вітчизняне законодавство про референдуми, ні відповідна наукова та навчально-методична література не дають визначення поняттю «референдна правотворчість».

Правова природа референдумів стає предметом теоретичних досліджень із середини ХІХ століття, коли вже був накопичений перший досвід проведення всенародних голосувань у країнах Західної Європи та окремих штатах США. Тогочасні правознавці розглядали референдум здебільшого як альтернативну форму правотворчої діяльності представницьких органів. Під референдумом розуміли народне голосування щодо законопроекту, прийнятого парламентом. Після такого голосування закон або набував юридичної сили, або скасовувався [1, с. 397].

У кінці ХІХ ст. російський державознавець Б. Чичерін писав: «У Швейцарії і в окремих штатах Північної Америки затвердженню народом підлягають будь-які зміни до конституції. Це має свої підстави, оскільки саме представництво наділене своєю силою від основного закону і, відповідно, не може стояти вище нього. Над основним законом стоїть тільки верховна влада народу» [2, с. 160-161]. Тобто, вчений звертав увагу на особливий режим конституційних референдумів, який забезпечував реалізацію установчої влади народу.

Характеризуючи основні форми безпосереднього народного законодавства у країнах «буржуазної демократії», радянський правознавець І. Трайнін трактував референдум як право народу через голосування відхилити закони, що прийняті народним представництвом [3, с. 100]. Запропонована науковцем дефініція має дискусійний характер. Чи доцільно говорити про правотворчу функцію референдуму, зводячи зміст цього інституту до голосування, пов'язаного лише зі

скасуванням нормативно-правових актів? Як відомо, головне призначення правотворчості – встановлення нових правових норм. Вважається, що зміна і скасування нормативно-правових актів – це невіддільна складова частина правотворчої діяльності, пов'язана з удосконаленням норм права. У цьому контексті законодавство може закріплювати різні форми участі народу у правотворчості. Однією з них виступає референдум, на якому відбувається відхилення шляхом голосування нормативно-правового акта, який прийнятий, але ще остаточно не вступив у силу. Отже, можна переконливо говорити про те, що змістом референдної правотворчості, здійснюваної народом чи територіальною громадою, є прийняття нових норм права, удосконалення або скасування чинних.

Зміст референдної правотворчості визначається предметом референдумів. Предметом всеукраїнського референдуму як форми правотворчості є нормативно-правові акти, що регулюють визначену сферу найважливіших суспільних відносин, місцевого референдуму – нормативно-правові акти стосовно найбільш важливих питань місцевого значення. При цьому правові акти всеукраїнського референдуму можуть існувати у формі Конституції (у випадку прийняття через референдум нової Конституції України) та закону України (у випадку прийняття, зміни чи скасування законів та їх окремих положень шляхом референдуму). Правові акти місцевого референдуму, що є результатом безпосередньої правотворчості територіальної громади, за своєю формою можуть бути підзаконними нормативно-правовими актами.

Досліджуючи правову природу референдуму, Р. Сафаров акцентував увагу на тому, що референдум «означає належність законодавчої влади не тільки Верховним радам, але й народу безпосередньо» [4, с. 21]. Дане твердження свідчить про законотворчу компетенцію референдуму і передбачає можливість проведення не лише так званих ратифікаційних референдумів, а й референдумів за народною ініціативою. З огляду на зазначене характерною особливістю досліджуваного виду правотворчості є те, що у процесі референдної правотворчості суб'єктом правотворчої ініціативи виступає сам народ (чи його частина). Ця ознака дозволяє чітко відмежовувати законодавчу правотворчість народу від законотворчості парламенту з додатковою процесуальною умовою – прийняття окремих законів із застосуванням процедури їх всенародного затвердження.

Р. Сафаров уперше вказав на неточність визначення референдуму як всенародного опитування. Як зазначав дослідник, при ототожненні названих понять не слід забувати, що всенародне обговорення законопроектів також може включати такий елемент як опитування громадян. А тому ознака опитування не може розглядатися як кваліфікуюча для референдуму. Крім того, при обговоренні законопроектів пропозиції громадян мають дорадче значення, а на референдумі народ приймає остаточне рішення стосовно законопроекту. Отже, за формою здійснення референдна правотворчість є всенародним голосуванням чи голосуванням членів територіальної громади щодо проекту нормативно-правового акта.

Вищевиділені ознаки референдної правотворчості дають можливість стверджувати, що нормативно-правовий акт, прийнятий у результаті референдної правотворчості, виражає волю суб'єкта її безпосереднього виявлення. Дійсно, на відміну від інших видів правотворчості, за висновком Р. Яценка, у процесі безпосередньої правотворчості народ постає як єдине правоутворююче джерело [5, с. 97]. Зауважимо, що громадяни України за визначенням не можуть одноособово створити нормативно-правовий акт. Якщо ж ідеться про волевиявлення громадян

України на всеукраїнському референдумі з приводу проекту нормативно-правового акта, то суб'єктом правотворчості виступає Український народ, відповідно на місцевому референдумі – територіальна громада.

Глибокий аналіз теоретичних основ референдуму в працях В. Погорілка та В. Федоренка значною мірою розширив уявлення про зміст цього інституту. Надаючи власного тлумачення поняттю референдуму в Україні, автори наголошують, що зміст референдуму полягає у прийнятті або затвердженні громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування [6, с. 96]. При цьому рішення референдуму носять імперативний характер.

На нашу думку, у розумінні змісту всеукраїнського та місцевих референдумів імперативність їх результатів є тією кваліфікуючою ознакою, яка дає можливість досліджувати референдну правотворчість як вид правотворчості в Україні. Тобто рішення референдуму, на якому реалізується правотворчість Українського народу чи територіальної громади, є остаточними, не вимагають санкціонування з боку органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і є обов'язковими для виконання на всій території України чи території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; до того ж можуть бути змінені чи скасовані лише у встановленому законодавством України порядку (як правило, шляхом проведення нового референдуму).

Наведені теоретичні положення дають змогу сформулювати дефініцію референдної правотворчості як різновиду правотворчості в Україні, а саме: референдна правотворчість – це правова діяльність Українського народу, територіальної громади щодо встановлення, зміни та скасування норм права з їх наступною об'єктивізацією у безпосередньо прийнятих шляхом всеукраїнського чи місцевих референдумів нормативно-правових актах, які мають належну юридичну силу і не потребують додаткового затвердження з боку органів державної влади чи органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дюги Леон. Конституционное право: общая теория государства / Дюги Леон. – М. : Типогр. Т-ва И.Д. Сытина, 1908. – 957 с.
2. Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Б.Н. Чичерин; под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2006. – 536 с.
3. Трайнин И.О. непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах / И.О. Трайнин // Советское государство. – 1937. – № 1–2. – С. 99–117.
4. Сафаров Р.А. Институт референдума в условиях общенародного государства / Р.А. Сафаров // Советское государство и право. – 1963. – № 6. – С. 15–25.
5. Ященко Р.Ю. Пряма правотворчість як вид правотворчості в сучасній Україні: поняття, ознаки, проблеми забезпечення / Р.Ю. Ященко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 43. – С. 92–100.
6. Погорілка В.Ф. Референдне право України : навч. посіб. / В.Ф. Погорілка, В.Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.