

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 1 (14)

Суми – 2016

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор –

Гаруст Ю. В., *д-р юрид. наук, ННІ права СумДУ, Україна;*

Відповідальний секретар –

Уткіна М. С., *аспірант, ННІ права СумДУ, Україна;*

Айден Ульвіє – *доктор філософії, професор, Ізмірський університет, Туреччина;*

Андріяшко М. В. – *доктор філософії, доцент, Барановицький державний університет, Білорусь;*

Бекім Максуті – *доктор філософії, Македонія;*

Бурбіка М. М. – *д-р юрид. наук, доцент, ННІ права СумДУ, Україна;*

Гиренко І. В. – *д-р юрид. наук, доцент, НУБП, Україна;*

Дегтярєва І. О. – *д-р держ. упр., професор, НАДУ при Президентові України;*

Деревянко Б. В. – *д-р юрид. наук, професор, ННІ права СумДУ;*

Завгородня В. М. – *канд. юрид. наук, доцент, ННІ права СумДУ;*

Ельда Зотай – *доктор філософії, Університет Александра Моссі, Албанія;*

Куліш А. М. – *д-р юрид. наук, заслужений юрист України, професор, директор ННІ права СумДУ, Україна;*

Курило В. І. – *д-р юрид. наук, професор, НУБП, Україна;*

Лукаш С. С. – *д-р юрид. наук, професор, СФ ХНУВС, Україна;*

Мельник Р. С. – *д-р юрид. наук, професор, КНУ ім. Т. Г. Шевченка, Україна;*

Музичук О. М. – *д-р юрид. наук, доцент, ХНУВС, Україна;*

Петров Р. А. – *д-р юрид. наук, професор, НУ «Києво-Могилянська академія»;*

Убер Села – *канд. політ. наук, Державний університет Тетово, Македонія;*

Сухонос В. В. – *д-р юрид. наук, професор, ННІ права СумДУ, Україна;*

Сухонос В. В. – *д-р юрид. наук, професор, ННІ права СумДУ, Україна;*

Харченко В. Б. – *д.ю.н., професор, ХНУВС, Україна;*

Чернадчук В. Д. – *д-р юрид. наук, професор, ННІ права СумДУ, Україна;*

Шемшученко Ю. С. – *д-р юрид. наук, професор, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Україна.*

EDITORIAL BOARD

Editor in Chief:

Harust Y. V. – *Doctor of Law, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Executive Editor:

Utkina M. S. – *Ph. D. student, Educational and Scientific Institute of law SSU, Ukraine;*

Aydin Ulviyye – *Ph. D., Professor, Izmir University, Turkey;*

Andriyashka M. V. – *Ph. D., Associate Professor, Baranovich State University, Belarus;*

Bekim Maksuti – *Ph. D., Macedonia;*

Burbyka M.M. – *Doctor of Law, Associate Professor, Educational and Scientific Institute of law SSU, Ukraine;*

Gyrenko I. V. – *Doctor of Law, Associate Professor, National University of Life and Environmental Sciences, Ukraine;*

Dehtyarova I. O. – *Doctor of Public Administration, Professor, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;*

Derevyanko B. V. – *Doctor of Law, Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU;*

Zavgorodnia V. M. – *Ph. D. in Law, Associate Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Elda Zotaj – *Ph. D., Aleksandër Moisiu University, Albania;*

Kulish A. M. – *Doctor of Law, Honored Lawyer of Ukraine, Professor, Director of Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Kurylo V. I. – *Doctor of Law, Professor, National University of Life and Environmental Sciences, Ukraine;*

Lukash S. S. – *Doctor of Law, Professor, Sumy branch of Kharkiv National University of Internal Affairs, Ukraine;*

Melynk R. S. – *Doctor of Law, Professor, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine;*

Muzychuk O. M. – *Doctor of Law, Associate Professor, Khariv National University of Internal Affairs, Ukraine;*

Petrov R. A. – *Doctor of Law, Professor, National University of Kyiv-Mohyla Academy;*

Ylber Sela – *Ph. D. in Political Science, Tetova State University, Macedonia;*

Sukhonos V. V. – *Doctor of law, Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Sukhonos V. V. – *Doctor of Law, Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Kharchenko V. B. – *Doctor of Law, Professor, Kharkiv national University of Internal Affairs, Ukraine;*

Chernadchuk V. D. – *Doctor of Law, Professor, Educational and Scientific Institute of Law SSU, Ukraine;*

Shemshuchenko Y. S. – *Doctor of Law, Professor, V. M. Koretsky Institute of State and Law, Ukraine.*

Рекомендовано до друку

вченою радою Сумського державного університету (протокол № 5а від 10. 11. 2016 року)

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації

серія КВ № 22248-12148ПР від 08.07.2016 р.

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.134



**ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН
У ПРАВОТВОРЧОСТІ**

Рябченко Тетяна Олександрівна,

*канд. юрид. наук, старший викладач кафедри конституційного права,
теорії та історії держави і права ННІ права,*

Сумський державний університет

У статті здійснена спроба переосмислення сутності та змісту правотворчості і шляхів її оптимізації на прикладі безпосередньої правотворчості народу та її основних форм – референдуму та народної правотворчої ініціативи. Здійснений аналіз поняття та сутності референдної правотворчості, охарактеризовано конституційну та законодавчу правотворчість як основні види референдної правотворчості Українського народу. У статті досліджуються проблеми механізму реалізації права законодавчої ініціативи народу. Автором з'ясовано особливості співвідношення референдуму з іншими формами безпосереднього впливу громадян на законодавчу правотворчість. Автор пропонує удосконалити конституційне законодавство в частині реалізації народовладдя в Україні.

Ключові слова: правотворчість народу, всеукраїнський референдум, референдна правотворчість, конституційна та законодавча правотворчість Українського народу, народна правотворча ініціатива.

Ryabchenko T. O. Forms of Direct Participation of Citizens in Lawmaking. The article is an attempt to rethink the nature and content of lawmaking and ways of its optimization on the example of direct people's lawmaking and its basic forms – the referendum and the popular initiative lawmaking. The article presents analysis of referendum lawmaking concept, determines features peculiar for the researched kind of lawmaking in Ukraine, described constitutional and legislative lawmaking of the Ukrainian people as the basic of kinds of referendum lawmaking. In this article are examined problems mechanism realization power to initiate legislation of Ukrainian people. The author has found out peculiarities of correlation of referendum to other forms of direct participation of citizens in lawmaking. The author supposes to keep the constitutional laws current in the context realization sovereignty of people in Ukraine.

Keywords: people's lawmaking, all-Ukrainian referendum, referendum lawmaking, constitutional and legislative lawmaking of the Ukrainian people, people's lawmaking initiative.

У сучасних умовах реформування державно-правових інституцій, посилення глобалізаційних, інтеграційних факторів розвитку державності і правової системи в Україні, демократизації суспільного життя дослідження теоретичних проблем правотворчості народу набуває особливої актуальності в контексті належного розподілу правотворчих функцій між державою й іншими суб'єктами публічної влади, зокрема народом. Характерною

ознакою правотворчості в Україні є пошук таких її форм, які б були не лише ефективними, а й мали б найвищий рівень легітимності як у суспільстві, так і в очах наших закордонних партнерів. У першу чергу, йдеться про Європейський Союз, інші держави світу, для яких права і свободи людини, утвердження демократії та верховенства права є найважливішими цінностями. Очевидно, що для розв'язання цієї проблеми необхідно використати

потенціал безпосередньої правотворчості народу.

Окремі аспекти правотворчості народу в контексті дослідження питань теорії та практики правотворчої діяльності розглядалися у роботах таких відомих українських і російських теоретиків права, як С. Бобровник, О. Богачова, А. Венгеров, Т. Дідич, О. Зайчук, Т. Кашаніна, О. Копиленко, О. Мурашин, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришин, П. Рабінович та ін. Відзначимо значущість впливу на формування методології дослідження форм безпосередньої правотворчості народу праць українських правознавців – Ю. Барабаша, С. Дерев'янка, М. Козюбри, М. Оніщука, В. Погорілка, В. Федоренка, В. Шаповала, О. Щербини, А. Янчука та російських учених – В. Комарової, В. Руденка, присвячених проблемам референдумів і референдної демократії. Розгляд вітчизняними науковцями – О. Богачовою, А. Євгенєвою, О. Скрипнюком – питань участі громадян у законотворенні, обґрунтування системи форм такої участі та здійснення їх класифікації створює основу для подальших наукових розробок у цьому напрямі.

Метою пропонованої статті є з'ясування сутності правотворчості народу як самостійного виду правотворчості та здійснення аналізу основних форм безпосередньої участі громадян у правотворчості – референдуму та народної правотворчої ініціативи.

Правотворчість народу виявляє свій нерозривний зв'язок із принципом народного суверенітету та результативними формами його реалізації. Обґрунтовуючи значущість правотворчості народу для утвердження демократії та верховенства права, французький мислитель Ж.-Ж. Руссо стверджував, що народ, який підкоряється законам, повинен бути їх творцем [12, с. 178]. Основним складником вчення Ж.-Ж. Руссо про народний суверенітет стала концепція безпосереднього здійснення народного суверенітету через референдуми, на яких народ приймає закони.

Започаткована у 2015 році, за ініціативи вищого керівництва держави, конституційна

реформа в Україні має і повинна використовувати потенціал правотворчості народу, що опосередковує необхідність забезпечення його повноцінної участі у вирішенні найбільш важливих для країни питань шляхом прийняття (зміни) актів чинного законодавства безпосередньо народом. Адже брак легітимності установчих актів є найбільшою небезпекою для демократичних держав світу. Це підтвердили і відомі події 31 серпня 2015 року, пов'язані з голосуванням за закон України про внесення змін до Конституції України.

У сучасній теорії права немає єдиного підходу щодо визначення правотворчості. Під правотворчістю традиційно розуміють напрям діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування [3, с. 697]; форму діяльності держави, що спрямована на створення правових норм, а також на їх подальше вдосконалення, зміну чи скасування [8, с. 307]; процес зведення державної волі до закону, її оформлення в нормативно-правових актах, процес надання встановленим у них правилам – державним велінням загальнообов'язкового характеру [6, с. 548].

Принципово важливою є позиція учених-правознавців, які пропонують більш широкі підходи до розуміння суб'єктного складу правотворчості. Так, О. Скрипнюк та В. Федоренко виокремлюють правотворчість Українського народу, правотворчість Української держави, правотворчість територіальних громад, корпоративну правотворчість суб'єктів публічного та приватного права [14, с. 172–173]. Самостійним суб'єктом правотворчості, на переконання О. Зайчука та Н. Оніщенко, є народ (у процесі проведення референдуму) [15, с. 359–360].

Без сумніву, держава зберігає свої домінуючі позиції у правотворчості, проте загальносвітові тенденції глобалізації з одного боку та уніфікації правових систем на європейському політико-правовому просторі з іншого, потреба розвитку національної правової системи в напрямку належного забезпечення механізму реалізації

конституційного права народу на здійснення влади, передусім через прийняття нормативно-правових актів безпосередньо, обумовлюють необхідність переходу від вузького розуміння правотворчості як державно-владної діяльності до широкого її розуміння як правової діяльності, що здійснюється й іншими суб'єктами публічної влади, зокрема народом.

З огляду на зазначене правотворчість народу як самостійний вид правотворчості є безпосередньою правовою діяльністю народу, пов'язаною з прийняттям, зміною чи скасуванням актів чинного законодавства. Якщо правотворчість держави має на меті створення єдиної, внутрішньоузгодженої системи норм, яка регулює різні за змістом суспільні відносини, вдосконалення національного права, підвищення якості нормативно-правових актів, то правотворчість народу поряд із цим обумовлена необхідністю легітимації правових норм, що регулюють найважливіші суспільні відносини, самим народом, їх гарантування не лише примусовою силою держави, а й внутрішнім усвідомленням потреби виконання через власну причетність до їх встановлення [17, с. 57].

Характерною особливістю досліджуваного виду правотворчості є те, що нормативно-правові акти належної юридичної сили, прийняті у результаті правотворчості народу, виражають волю суб'єкта її безпосереднього виявлення, а отже, не потребують додаткового затвердження з боку органів державної влади.

Вартим уваги є пропонуване Р. Ященком визначення прямої правотворчості як виду правотворчості, що є діяльністю народу (або його частини) як суб'єкта-ініціатора і єдиного правоутворювального джерела цієї діяльності щодо прийняття, зміни чи відміни нормативно-правових актів, яка процесуально, матеріально-фінансово і технічно забезпечується органами державної влади і місцевого самоврядування, результати якої не потребують додаткового затвердження органами державної влади [18, с. 95, 97–98]. Дійсно, на відміну від інших видів правотворчості, у процесі

безпосередньої правотворчості народ є суб'єктом правотворчої ініціативи.

Узагальнюючи попередні теоретичні положення, доходимо висновку, що поряд із державою самостійним суб'єктом правотворчості є народ. Розглядуваний вид правотворчості є правовою формою діяльності народу, уповноваженого встановлювати, змінювати чи скасовувати норми права з їх подальшою об'єктивацією в актах чинного законодавства в організаційних формах і порядку, визначених Конституцією та законами.

Ключовими формами безпосередньої участі громадян у правотворчості є референдум, народна правотворча ініціатива і народне вето. Безпосередня правотворчість народу як вид правотворчості в Україні реалізується у формі референдуму (референдна правотворчість). При цьому, мова йде виключно про всеукраїнський референдум, який дозволяє народові безпосередньо приймати такі важливі акти чинного законодавства, як Конституція та закони України, вносити до них зміни.

Місцевий референдум є формою безпосередньої правотворчості територіальних громад у відповідних адміністративно-територіальних одиницях щодо найбільш важливих питань місцевого значення. Рішення, прийняті на місцевих референдумах, є підзаконними нормативно-правовими актами, обов'язковими для виконання на відповідній території. Правотворчий потенціал місцевого референдуму в Україні не отримав свого розвитку. Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що містять лише загальні положення про місцевий референдум, не дозволяють громадянам України у повному обсязі реалізувати своє право на участь у місцевих референдумах, не закріплюють чіткі юридичні механізми вирішення шляхом таких референдумів найбільш важливих для територіальної громади питань, ставлячи її у залежність від діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та держави.

До форм участі громадян у правотворчості також можна віднести парламентські

слухання законопроектів, електронні консультації з громадськістю і громадські обговорення проектів нормативно-правових актів, діяльність громадських рад при органах державної виконавчої влади, входження представників громадських об'єднань до складу робочих груп з розробки законопроектів тощо. Усі вони забезпечують безпосередній вплив громадян на правотворчий процес, проте остаточне рішення щодо проекту нормативно-правового акта приймається не громадянами безпосередньо шляхом голосування, що є визначальним для референдної правотворчості, а державою в особі компетентних органів.

Під референдною правотворчістю пропонуємо розуміти безпосередню правову діяльність Українського народу щодо встановлення, зміни та скасування норм права з їх подальшою об'єктивізацією у прийнятих шляхом всеукраїнського референдуму актах чинного законодавства [13, с. 7].

Потенціал референдної правотворчості після 1991 року в Україні, на жаль, не використовувався. На заваді цьому стала й заполітизованість інституту референдуму в Україні, й колізійність Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року, й відсутність цілісної концепції референдної правотворчості у вітчизняній теорії права.

Нормативний зміст розділу III та розділу XIII Конституції України дозволяє зробити висновок про можливість проведення різних за предметом, суб'єктами ініціювання, призначення (проголошення), юридичними наслідками видів всеукраїнського референдуму. Зокрема, Конституція України розмежовує всеукраїнські референдуми за предметом голосування: конституційний всеукраїнський референдум (стаття 156); всеукраїнський референдум про зміну території України (стаття 73); всеукраїнський референдум з інших питань, які не суперечать статті 74 Конституції України, а також за суб'єктами ініціювання, призначення та проголошення: всеукраїнський референдум за народною ініціативою (стаття 72); всеукраїнський референдум, призначений Верховною Радою України (частина перша

статті 72, пункт 2 частини першої статті 85) та всеукраїнський референдум, призначений або проголошений Президентом України (частина перша статті 72, пункт 6 частини першої статті 106).

Ключовим критерієм класифікації всеукраїнського референдуму, що дозволяє виокремити й види правотворчості народу, Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. визначає його предмет. Аналіз статті 3 Закону дає можливість, зокрема, розглядати такі види всеукраїнського референдуму за предметом, як: конституційний (прийняття Конституції України, внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України) та законодавчий (прийняття, зміна чи скасування законів України).

Правотворча функція загальнодержавного референдуму полягає у прийнятті рішень конституційного та законодавчого характеру. З огляду на зазначене шляхом проведення всеукраїнського референдуму приймаються чи затверджуються конституційні нормативно-правові акти – Конституція, її окремі положення, а також інші конституційні акти. Законодавча функція всеукраїнського референдуму, як підвид правотворчої, полягає у прийнятті актів всеукраїнського референдуму, що мають юридичну силу законів України. На думку дослідників, немає потреби через референдум ухвалювати підзаконні акти, що матимуть нижчу юридичну силу порівняно із законами парламенту [17, с. 59].

Аналізуючи існуючі наукові підходи у розрізі нормативного змісту Рішень Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом) і від 16 квітня 2008 р. № 6-рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі), доходимо висновку, що конституційна референдна правотворчість як вид правотворчості Українського народу забезпечує реалізацію народом своєї установчої влади під час прийняття Конституції України чи внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі [13, с. 14].

Світова практика реалізації конституційної правотворчості народу

шляхом референдуму заслуговує сьогодні на особливу увагу. Референдуми проводяться як щодо повного перегляду конституції (наприклад, в Австрії, Ірландії, Іспанії), так і часткового її перегляду (наприклад, у Данії, Ірландії). Необхідно зазначити, що у разі, коли порядок перегляду конституції закріплюється самою конституцією, на конституційному рівні визначається і предмет такого референдуму. Зазвичай зміни до конституцій вносяться через обов'язкові референдуми, проте у ряді країн проведення конституційних референдумів залежить від волі суб'єктів, уповноважених ініціювати їх проведення (факультативні референдуми).

Як відомо, обов'язковий референдум проводиться у випадку, коли певні нормативно-правові акти, інші рішення відповідно до законодавства повинні бути прийняті чи затверджені виключно шляхом референдуму. Факультативні референдуми щодо внесення змін до конституції передбачені, зокрема, конституціями Франції, Італії та ряду інших країн. Наголосимо, що ініціатива проведення референдумів у більшості країн належить органам влади. Так, факультативні конституційні референдуми призначаються парламентом у Австрії, Данії, Естонії, Литві, Швеції. Передбачається також можливість проведення відповідних референдумів за спільною ініціативою декількох вищих органів держави та/або виборців (у Франції). За народною ініціативою конституційні референдуми проводяться, зокрема, в Італії, Латвії, Литві, Швейцарії.

Конституція України не містить визначеного порядку свого скасування та прийняття нового Основного Закону. До того ж серед учених не існує єдності в поглядах на зміст категорії «нова Конституція України»: чи це має бути нова редакція Конституції, чи новою необхідно вважати Конституцію до половини або двох третин тексту якої внесені зміни? Не вносять ясності в цю ситуацію й рішення Конституційного Суду України про прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі.

Аналіз положень Конституції дозволяє стверджувати, що Український народ може реалізувати на всеукраїнському референдумі

за народною ініціативою своє виключне право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття нової Конституції України. При цьому така процедура є можливою лише тоді, коли це буде передбачено у самій Конституції України. А отже, очевидно є потреба внесення змін до Розділу XIII чинного Основного Закону в частині порядку прийняття Конституції України народом. Необхідним, на нашу думку, є вирішення принципового питання щодо суб'єкта, уповноваженого розробляти проект нової Конституції України; визначення підстав, за наявності яких може бути розпочата процедура підготовки проекту нової Конституції України.

Перспективним для України видом правотворчості народу залишається законодавча референдна правотворчість, що забезпечує реалізацію права Українського народу приймати, змінювати чи скасовувати закони з найважливіших для суспільства та держави питань. Акцентуємо увагу на необхідності розмежування законодавчих легітимізуючих референдумів, які затверджують ухвалені парламентом закони, та законодавчих референдумів за народною ініціативою, що є формою безпосередньої законодавчої правотворчості народу.

Як свідчить досвід європейських країн, практика законодавчої референдної правотворчості не є поширеною. У тих державах, де передбачено проведення законодавчих референдумів, ці референдуми мають переважно факультативний характер; ініціатива їх проведення здебільшого належить органам влади – главі держави (Франція), парламенту (Австрія, Литва), членам парламенту (Данія). Можливість внесення змін до законодавства за ініціативою визначеної кількості громадян, які мають право голосу, тобто за народною ініціативою, передбачена в Італії, Латвії, Литві, Мальті, Словаччині, Словенії, Угорщині, Хорватії, Швейцарії.

За змістом статей 5, 72, 74 Конституції України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою Український народ може приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких шляхом референдуму не допускається (з

питань податків, бюджету, амністії) та відповідно до статті 85 Конституції України належить до дискретних повноважень парламенту. Можливість практичної реалізації права народу на законотворчу діяльність передбачена пунктом 3 частини третьої статті 3, а також частиною четвертою статті 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р., згідно з якими предметом всеукраїнського референдуму може бути прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України.

Аналізуючи досвід правового регулювання обмеження предметного поля законодавчого референдуму у зарубіжних країнах зазначимо, що у державах-учасницях ЄС визначення предмету референдуму відбувається як шляхом законодавчого закріплення питань, які можуть бути винесені на голосування (наприклад у Франції референдуми можуть стосуватися: законотворення; ратифікації договорів, що не суперечать Конституції та можуть вплинути на систему організації влади; організації публічної влади; економічних та соціальних реформ), так і шляхом законодавчого виключення певних сфер із предмету референдуму. Конституція або закон можуть містити досить широкий та конкретний перелік питань, що не можуть бути винесені на референдум.

У більшості випадків на референдуми заборонено виносити фінансові питання (бюджету, мит, податків, запозичень), питання амністії і помилування, виконання зобов'язань за міжнародними договорами, ратифікації та денонсації міжнародних договорів, введення в дію режиму воєнного та надзвичайного стану, припинення дії відповідних режимів (або питання національної безпеки і оборони). У деяких країнах ЄС на референдумах не можуть переглядатись форма правління (Італія), привілеї монарха і королівської родини (Данія, Нідерланди), питання, віднесені до виключної компетенції законодавчої, виконавчої або судової влади (Австрія, Болгарія, Угорщина).

Вважаємо, що забезпечення належного нормативного підґрунтя для розвитку

законодавчої референдної правотворчості в Україні є можливим за умови врахування позитивного зарубіжного досвіду.

Узагальнення поглядів учених-правознавців щодо змісту та призначення референдуму як форми безпосередньої правотворчості народу дозволило виділити сутнісні ознаки референдної правотворчості, а саме: 1) важливість її предмету, оскільки на референдум можуть виноситися лише такі акти чинного законодавства, як Конституція та закони; 2) альтернативний, а не конкурентний по відношенню до парламентської правотворчості вид безпосереднього прийняття, зміни чи скасування актів чинного законодавства народом; 3) процедурна визначеність референдної правотворчості на всіх її стадіях; 4) високий рівень легітимності актів чинного законодавства, прийнятих на референдумі, та гарантованість їх дії через потребу вносити зміни до таких актів шляхом проведення нових референдумів.

Не менш актуальною та перспективною для України формою безпосередньої участі громадян у правотворчості є народна правотворча (конституційна, законодавча) ініціатива. Інститут народної законодавчої ініціативи передбачає, що визначена кількість громадян може запропонувати проекти законодавчих актів, зокрема проект закону про внесення змін до конституції чи інших нормативно-правових актів, шляхом внесення їх до представницького органу державної влади або внесення на референдум [2, с. 10].

На державному рівні народна правотворча ініціатива конституційована в Австрії, Албанії, Іспанії, Італії, Македонії, Польщі, Румунії, Словенії, Угорщині, Швейцарії, а також у ряді пострадянських країн, зокрема у Білорусі, Грузії, Киргизстані, Латвії, Литві.

Узагальнення досвіду розвинених демократичних країн дозволяє виділити дві моделі інституту народної правотворчої ініціативи. Перша модель реалізується у двох варіантах: народна ініціатива без залучення представницького органу та народна ініціатива, яка вноситься до представницького органу з наступним винесенням на референдум.

У першому варіанті інститут народної правотворчої ініціативи є сукупністю правових норм, які регламентують єдиний законотворчий процес, що здійснюється громадянами поза представницьким органом. Ці норми регулюють відносини щодо прийняття громадянами законів на різних стадіях законотворчого процесу. Російський правознавець В. Руденко називає такі стадії: здійснення законодавчої ініціативи; публічне обговорення законопроекту громадянами, організаціями, органами державної влади; прийняття закону (всенародне голосування щодо предмета ініціативи); набрання законом чинності [11, с. 308]. При цьому роль представницького органу мінімізована, оскільки він може розглянути пропонування громадянами законопроект, але не уповноважений вносити до нього зміни.

У другому варіанті роль громадян у правотворчості також є вирішальною. Проте представницький орган уповноважений висувати альтернативний законопроект.

Друга модель народної правотворчої ініціативи може мати такі варіанти:

1) ініціативи громадян вносяться до представницького органу для їх розгляду та прийняття. Якщо представницький орган не погоджується прийняти проект нормативно-правового акта без істотних змін, він виноситься на референдум (Латвія);

2) ініціативи громадян вносяться до представницького органу, який розглядає їх та самостійно приймає щодо них рішення (Австрії, Італії, Іспанії).

Аналіз змісту розглядуваного інституту свідчить, що процедура реалізації права законодавчої ініціативи народу може мати подвійну об'єктивізацію: через визначення народу суб'єктом законодавчої ініціативи у парламенті та через можливість прийняття закону за ініціативи народу на референдумі. Акцентуємо увагу на тому, що на відміну від референдуму, під час організації та проведення якого громадяни є безпосередніми учасниками законотворчого процесу (можуть самостійно розробляти та виносити на розгляд законопроект, приймають його шляхом прямого голосування), народна законодавча ініціатива передбачає формулювання та підтримку з

боку визначеної кількості громадян ініціативи, внаслідок реалізації якої парламентом або безпосередньо народом може бути прийнятий закон.

Поняття «народна правотворча ініціатива» необхідно відрізнити і від поняття «правотворчі пропозиції громадян». Якщо правотворчі пропозиції громадян є механізмом реалізації конституційного права на звернення до органів публічної влади, яке може бути здійснене одноособово та передбачає на нього відповідь, але не вимагає обов'язкового розгляду на рівні представницького органу публічної влади, то народна правотворча ініціатива є формою реалізації права громадян виступати суб'єктом правотворчого процесу, що передбачає обов'язковий розгляд внесеного проекту нормативно-правового акта представницьким органом публічної влади або виборцями на референдумі.

Отже, народну правотворчу ініціативу розглядаємо як право чітко встановленої конституцією чи законом кількості громадян, які мають право голосу, запропонувати проект нормативно-правового акта, що підлягає обов'язковому розгляду парламентом або виборцями на референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи відхилення цього нормативно-правового акта.

Не можна не погодитися з позицією українського правознавця О. Щербанюк, яка зазначає, що законодавство про народну правотворчу ініціативу повинно розроблятися з урахуванням, але окремо від законодавства про референдум. При цьому в законі необхідно передбачити вимоги до законопроекту, порядок проведення експертизи, питання, на які повинний дати відповідь експертний висновок, а також норми, що передбачають можливість доопрацювання громадянами внесеного законопроекту після проведення його експертизи, закріпити гарантії наступного розгляду проекту громадськістю [16, с. 99].

Аналіз позитивного досвіду зарубіжних країн дозволяє запропонувати ряд положень щодо регулювання народної законодавчої ініціативи у разі визначення Українського народу суб'єктом законодавчої ініціативи у

парламенті, а саме: 1) народна законодавча ініціатива може розглядатися як сформульована пропозиція щодо прийняття закону чи розгляду відповідного законопроекту або зміни конкретних норм законодавства, що підтримана не менше ніж 50 000 громадян України, які мають право голосу, та подана у встановлений законом спосіб на розгляд Верховної Ради України; 2) народна законодавча ініціатива не допускається щодо зміни території України чи основ конституційного ладу та з питань, не віднесених до компетенції Верховної Ради України, а також питань, що спрямовані на звуження існуючого змісту й обсягу прав і свобод людини і громадянина; 3) народні законодавчі ініціативи не можуть містити питання про дострокове припинення або продовження терміну повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування (інституційні питання); про запровадження, зміну та скасування податків і зборів, а також звільнення від їх сплати; про запровадження чи скасування надзвичайного чи воєнного стану; 4) проект закону у Верховній Раді України, підготовлений за процедурою народної законодавчої

ініціативи, вважається невідкладним і розглядається позачергово.

Інсталяція у правову площину України досліджуваного інституту, з одного боку, сприятиме приверненню уваги законотворців до того сегмента законодавства, що потребує першочергового реформування, з іншого – може сприяти утвердженню правотворчості, альтернативної парламентській, яка дозволить забезпечити безперервність правотворчого процесу під час парламентської кризи.

Очевидно, що на сьогодні для України виключно важливими є проблеми реалізації Угоди про асоціацію з ЄС, внесення змін до Конституції України з питань реформи місцевого самоврядування, виборчої системи тощо. Так само очевидно є й потреба всенародного вирішення цих проблем із задіянням потенціалу правотворчості народу. Процес безпосереднього залучення громадян до розроблення та прийняття актів чинного законодавства є ефективним лише за умови його належного наукового та нормативно-правового забезпечення.

Використана література:

1. Богачова О. Деякі питання участі громадян у законотворенні / О. Богачова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 3 – С. 5–7.
2. Богачова О. Принцип демократизму законотворчого процесу / О. Богачова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 3 – С. 5–11.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю. С. Шемшученко] ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
4. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу / Г. В. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009. – № 3. – С. 25–28.
5. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
6. Марченко М. Н. Теория государства и права : учеб. / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2007. – 640 с.
7. Погорілко В. Ф. Референдне право України : навч. посіб. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.
8. Проблемы общей теории права и государства : учеб. / [под общ. ред. В. С. Нерсисянца]. – М. : НОРМА, 2008. – 832 с.
9. Про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс] : Закон України від 06.11.2012 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.
10. Референдуми в Європейському Союзі / [О. Д. Чебаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва; за ред. Д. С. Ковриженка]. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
11. Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов / В. Н. Руденко // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. – 2001. – № 2. – С. 303–342.

12. Руссо Ж.-Ж. Трактаты / Ж.-Ж. Руссо ; [изд. подгот. В. С. Алексеев-Попов, Ю. М. Лотман, В. А. Полторацкий, Л. Д. Хаютин]. – М. : Изд-во «Наука», 1969. – 704 с.
13. Рябченко Т. О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості Українського народу (теоретичні аспекти) : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Тетяна Олександрівна Рябченко. – К., 2015. – 20 с.
14. Скрипнюк О. Правотворчість Президента України та її нормопроектне забезпечення: питання теорії і практики / О. Скрипнюк, В. Федоренко // Право України. – 2011. – № 2. – С. 168–179.
15. Теорія держави і права : акад. курс : [підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
16. Щербанюк О. В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О. В. Щербанюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3–2. – С. 97–100.
17. Янчук А. О. Види правотворчої діяльності народу / А. О. Янчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 6. – С. 57–61.
18. 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 імені В. М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 43. – С. 92–100.