

Lawmaker's powers of the Ukrainian people

Правотворчі повноваження українського народу

Alexey Kolodiy

Key words:

lawmaking, powers, Ukrainian people, referendum, legislative initiative, people's discussion, people's veto.

Ключові слова:

правотворчість, повноваження, український народ, референдум, законодавча ініціатива, народне обговорення, народне вето.

В умовах розбудови сучасної незалежної, демократичної, правової української держави питання місця в ній українського народу є одним із найважливіших. Тільки та держава може називатись правовою та демократичною, в якій забезпечена реальна участь народу в управлінні суспільними справами. Одним з елементів такого «управління» можуть бути саме його правотворчі повноваження.

Перед дослідженням правотворчих повноважень Українського народу необхідно спочатку розглянути сучасне розуміння таких понять, як «правоутворення» та «правотворчість». Отже, під правоутворенням розуміють «правове поняття, що охоплює різні форми та способи виникнення і буття права, його упорядкування і розвитку, зокрема:

- а) його зовнішнє відображення в правових письмових документах (нормативних актах, угодах, судових прецедентах та ін.);
- б) існування в ненормативному вигляді (правосвідомість, правові принципи, правові теорії і концепції, конкретні правовідносини тощо);
- в) процеси виникнення правових моделей поведінки та їх фактичної реалізації¹.

До того ж, стверджується: «Правоутворення – це порівняно тривалий процес формування юридичних норм, що починається з визнання державою певних суспільних відносин, усвідомлення необхідності їхнього правового регулювання, формального закріплення і державного захисту юридичних приписів». А процес правоутворення складається з кількох етапів. На першому «відбувається формування певних суспільних відносин, які в результаті багаторазового повторення набувають нормативного характеру», на другому, який можна назвати правозакріпленням, «відбувається державне санкціонування суспільної та державної (в історичному аспекті передусім судової) практики, її розгорнуте законодавче закріплення», на третьому – держава «самостійно створює широке коло правових приписів. Саме цей етап ми будемо називати *правотворчістю*»².

Правотворчість розуміють надзвичайно широко та різноманітно. Так, наприклад, П.М. Рабінович вважає: «Правотворчість – це діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або (у передбачених законом випадках) усього народу із встановлення, зміни чи скасування юридичних норм»³. Або ж наголошується, що під правотворчістю розуміють «організаційно врегульовану, особливу форму діяльності держави або безпосередньо народу, внаслідок якої потреби суспільного розвитку й вимоги справедливості набувають правової форми, що знаходить свій вияв у певному джерелі права (нормативному акті, прецеденті, звичаї тощо)⁴». В «Юридичній енциклопедії» зазначається: «Правотворчість тісно пов'язана із законотворчістю. Остання, проте, є вужчим по-

¹ Теорія держави і прав : підруч. / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський; за ред. С.Л. Лисенкова. К.: Юрінком Інтер, 2005. 448 с.

² Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / Цвік М.В., Ткаченко В.Д., Богачова Л.Л. та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.

³ Рабінович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення (Основи загальної теорії права і держави): Навч. посіб. К.: НМК ВО, 1992. 100 с.

⁴ Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / Цвік М.В., Ткаченко В.Д., Богачова Л.Л. та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.

няттям, оскільки стосується прийняття лише законів, а правотворчістю охоплюється процес прийняття як законів, так і інших нормативно-правових актів»⁵.

Ґрунтуючись на вищевикладеному, можна стверджувати, що не викликають сумнівів правоутворюючі повноваження українського народу, адже існування права в ненормативному вигляді (правосвідомість, загальносоціальні принципи, правові теорії і концепції, конкретні правовідносини, моделі правової поведінки, що повторяються, ще до їх правового врегулювання) зароджується та існує саме у середовищі українського народу.

Ч. 2 ст. 5 Конституції України передбачає не тільки те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, але й його право здійснювати владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування⁶. Є зрозумілим, що здійснювати владу безпосередньо та й через органи державної влади та місцевого самоврядування не можна, не приймаючи нормативно-правових актів, тобто не займаючись правотворчістю. Ще більш конкретно у цьому плані є ч. 3 ст. 5 Конституції України, яка регламентує абсолютне право українського народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні⁷.

Враховуючи усе вищевикладене, можна стверджувати, що правотворчі повноваження українського народу – це сукупність його первинних, основоположних прав та обов'язків, що закріплені за ним у законодавстві або існують об'єктивно для забезпечення спроможності ініціювати, обговорювати, приймати, вносити зміни та доповнення, відмінити нормативно-правові акти, різної юридичної сили та територіального масштабу дії.

Із зазначеного визначення можна вичленити ознаки правотворчих повноважень українського народу:

- це сукупність прав та обов'язків українського народу або його певної частини;
- правотворчі повноваження українського народу є первинними, основоположними, засновницькими, невідчужуваними а це означає, що, реалізуючи їх, український народ визначає головні закономірності правотворчих повноважень усіх інших суб'єктів;
- закріплюються у законодавстві або існують об'єктивно;
- надаються для забезпечення спроможності ініціювати, обговорювати, приймати, вносити зміни та доповнення, відмінити нормативно-правові акти. При цьому під ініціюванням розуміють внесення українським народом пропозиції про прийняття, зміну або скасування нормативно-правового акта, під обговоренням – обмін поглядами, міркуваннями, враженнями тощо, у середовищі українського народу, з приводу нормативно-правового акта. Під прийняттям треба розуміти їх ухвалення українським народом у формах, визначених іншими нормативно-правовими актами. Під внесенням змін та доповнень – запровадження їх якісних відмінностей порівняно з попередніми редакціями, а під відміною нормативно-правового акта (окремих його положень) – припинення в установленому порядку його реалізації або окремих його положень, що передбачається іншими нормативно-правовими актами;
- зазначені нормативно-правові акти можуть бути різної юридичної сили (Конституція та закони України, підзаконні нормативно-правові акти, статути територіальної громади тощо);
- вони можуть мати різний територіальний масштаб дії. Мається на увазі, що вони можуть бути загальнодержавними, прийнятими на всеукраїнському референдумі, українським народом та місцевими, прийнятими на місцевому референдумі, територіальною громадою села, селища міста як його частиною.

Таким чином одним із найбільш важливих правотворчих повноважень українського народу є його право приймати нормативно-правові акти, різної юридичної сили на всеукраїнському та місцевому референдумі. У зв'язку із зазначеним необхідно погодитися із думкою Т.О. Рябченко, яка вважає, що «пріоритетною правовою формою безпосередньої реалізації повновладдя народу у світі й в Україні є референдуми. Саме на всеукраїнському референдумі народ має легітимну можливість приймати правові акти, значна частина яких має нормативно-правовий характер»⁸. При цьому «конституційна референтна правотворчість є самостійним видом правотворчості українського народу, що забезпечує реалізацію ним своєї установчої

⁵ Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.

⁶ Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 5.

⁷ Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 5.

⁸ Рябченко Т.О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості Українського народу : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2015. 20 с.

влади під час прийняття Конституції України чи внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі. Натомість законодавча референтна правотворчість забезпечує реалізацію права українського народу приймати, змінювати чи скасовувати закони з найважливіших для суспільства та держави питань»⁹.

Грунтуючись на зазначеному необхідно розрізняти: а) конституційну референтну правотворчість українського народу; б) законодавчу референтну правотворчість українського народу; в) підзаконну референтну правотворчість українського народу; г) міжнародно-правову референтну правотворчість українського народу.

Ще одним правотворчим повноваженням українського народу є народна законодавча ініціатива. Народна законодавча ініціатива є різновидом народної ініціативи загалом, а тому зазначимо, що «**НАРОДНА ІНІЦІАТИВА** (франц. initiative, від лат. initium – початок) – форма безпосередньої демократії, змістовно пов'язана з прийняттям парламентом відповідних законодавчих актів і внесенням змін до конституції, а також проведенням референдуму»¹⁰.

Враховуючи це, можна стверджувати, що народна законодавча ініціатива може реалізовуватись у таких формах: а) шляхом визнання народу суб'єктом права законодавчої ініціативи у парламенті, тобто встановлена у законодавстві кількість громадян отримує право ініціювати прийняття конкретного закону або іншого нормативно-правового акта, внесення до нього змін, у тому числі і щодо конституції, і цьому їх праву відповідає обов'язок парламенту розглянути ініціативу (право народної законодавчої ініціативи); б) шляхом прийняття закону або іншого нормативно-правового акту з ініціативи народу на референдумі (право народної референтної ініціативи); в) комбінованим використанням вищезазначених двох прав.

Досліджуючи народну ініціативу, яка реалізується шляхом прийняття закону або іншого нормативно-правового акта з ініціативи народу на референдумі або право народної референтної ініціативи хотілося б також згадати, що Конституція України запровадила проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області¹¹.

До цієї ж групи повноважень Українського народу належить народне вето, яке, на жаль, також не регламентується вітчизняними нормативно-правовими актами. На противагу цьому ст. 72 Конституції Латвійської Республіки від 15 лютого 1922 р. регламентує, що «Президент Республіки має право затримати опублікування закону на два місяці. Він зобов'язаний затримати опублікування закону, якщо цього вимагає третина членів Сейму. Цим правом Президент Республіки або одна третина членів Сейму можуть скористатися протягом семи днів, рахуючи з дня прийняття проекту закону в Сеймі. Затриманий таким чином закон має бути винесений на народне голосування, якщо цього вимагатиме не менш як одна десята частина виборців. Якщо протягом зазначених вище двох місяців таку вимогу не буде висунуто, то після спливу зазначеного строку закон підлягає опублікуванню. Народне голосування, однак, не відбувається, якщо Сейм удруге висловиться за цей закон і якщо прихильниками його прийняття виявляться не менш як три четвертини всіх депутатів»¹². Переконані, що під час внесення змін до Конституції України, варто наслідувати положення ст. 72 Конституції Латвійської Республіки від 15 лютого 1922 р., оскільки вони чітко визначають суб'єкта затримання опублікування закону, підстави обов'язкового затримання, строк протягом якого може відбутися затримання, підставу ініціювання обов'язкового народного вето, юридичний наслідок не забезпечення підстави обов'язкового народного вето, підставу за якої проведення народного вето не відбувається.

Ще більш конкретнішою є ч. 1 ст. 75 Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р., яка проголошує, що референдум назначається для повної або часткової відміни законів або актів, що мають силу закону, коли цього вимагає 500 000 виборців або п'ять обласних рад¹³.

Не можна не згадати про таке правотворче повноваження українського народу, як народне обговорення проектів нормативно-правових актів, яке є різновидом народного обговорення загалом. Народне обгово-

⁹ Рябченко Т.О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості Українського народу : автореф. дис. ...кандидата юрид. наук: спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2015. 20 с.

¹⁰ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998 т. 4: Н-П. 2002. 720 с.

¹¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 72.

¹² Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. К.: Правн.Фундація. Вид-во «Право», 1996. 544 с.

¹³ Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. URL: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki>.

рення проектів нормативно-правових актів, на жаль, відверто недостатньо регламентоване чинними нормативно-правовими актами, але воно витікає з аналізу конституційних та інших галузевих правових норм. Це, наприклад, ч. 4 ст. 15 Конституції України, яка передбачає: «Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України»¹⁴, а також ч. 1 ст. 34 де йдеться про те, що кожному «гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань»¹⁵ та багато інших.

Народне обговорення, загалом, передбачене Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII, який, врегульовуючи ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, у ч. 3 ст. 5 передбачив: «Сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи», а у ч. 4 – «Порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою»¹⁶. Тобто у процесі цього громадського обговорення тільки вивчається пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад. Про вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад йдеться також у ст. 6, 8¹ вищезазначеного законодавчого акта.

Зовсім інше змістовне навантаження має ч. 2 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII, адже у ній уже йдеться про підготовку рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, а саме стверджується: «Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад». Тобто у цьому правовому приписі уже йдеться про рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, які згідно із ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР можуть бути нормативно-правовими актами¹⁷. Таким чином, можна стверджувати, що у цьому випадку передбачається публічне громадське обговорення проектів нормативно-правових актів.

Не можна не зазначити, що, на противагу вітчизняним нормативно-правовим актам, які тільки починають передбачати народне обговорення проектів нормативно-правових актів ч. 2, ст. 102 глави 8 «Перегляд Конституції» Конституції Грузії врегульовує, що законопроект про перегляд Конституції подається Парламенту Грузії, який публікує його для всенародного обговорення. Обговорення законопроекту у Парламенті починається через місяць після його опублікування¹⁸.

Треба також згадати, що абз. 5 ст. 29, яка регламентує зміни території Федерації, Основного закону Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. встановлює: «Мета народного опитування має бути спрямована на те, щоб встановити, схвалюється чи ні запропонована законом зміна приналежності території до землі. Закон може виносити на народне опитування різні пропозиції, але їх має бути не більше двох. Якщо більшість ухвалить запропоновану зміну приналежності до землі, то протягом двох років федеральний закон має встановити, змінюється чи ні приналежність до землі відповідно до абзацу 2 чи ні», а абз. 6 цієї ж статті – «Більшістю на референдумі та при народному опитуванні визнається більшість поданих голосів, якщо вона охоплює не менше четвертої частини виборців, які мають право голосу на виборах в Бундестаг. Подобиці проведення референдуму, народної ініціативи та народного опитування регулюються федеральним законом; закон може також передбачити, що народна ініціатива не може бути повторно запропонована раніше ніж через п'ять років»¹⁹.

¹⁴ Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 15.

¹⁵ Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 34.

¹⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91.

¹⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

¹⁸ Конституція Грузії від 24 серпня 1995 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=130&page=3>.

¹⁹ Основний закон Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. Конституції зарубіжних країн: Навчальний посібник / Авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. к. ю. н., доц. В.О. Серьогіна. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. 664 с.

Зазначене дає підстави стверджувати, що вищезазначені абзаци ст. 29 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. передбачають мету, спосіб та кількість внесення пропозицій на народне опитування, його юридичні наслідки, визначення більшості голосів на референдумі та при народному опитуванні і, навіть, подробиці проведення референдуму, народної ініціативи та народного опитування, що, беззаперечно, заслуговує на його наслідування. До того ж, Основний закон Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. розрізняє референдум, народну ініціативу та народне опитування.

Отже, сутність народних обговорень (опитувань) із питань проектів нормативно-правових актів криється у тому, що виявляється суспільний інтерес та воля українського народу стосовно проектів нормативно-правових актів, з метою набуття ними чинності, їх зміни, доповнення або відміни. Завдяки тому, що народне обговорення проектів нормативно-правових актів майже не передбачається нормативно-правовими актами, воно має найбільш неформалізований характер і відображає дійсні вподобання українського народу.

Анотація

У статті проаналізовано поняття та ознаки «правоутворення», «правотворчості» та «правотворчих повноважень українського народу», на підставі цього виокремлено такі правотворчі повноваження українського народу: право приймати нормативно-правові акти, народна законодавча ініціатива, народне вето, народне обговорення.

Summary

The article analyzes the concepts and features of "law-formation", "law-making" and "Lawmaker's powers of the Ukrainian people", on the basis of this, the following lawmaker's powers of the Ukrainian people are distinguished: the right to adopt normative legal acts, people's legislative initiative, people's veto, people's discussion.

Використана література:

1. Теорія держави і права : підруч. / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський; за ред. С.Л. Лисенкова. К.: Юрінком Інтер, 2005. 448 с.
2. Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / Цвік М.В., Ткаченко В.Д., Богачова Л.Л. та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.
3. Рабінович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення (Основи загальної теорії права і держави): Навч. посіб. К.: НМК ВО, 1992. 100 с.
4. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / Цвік М.В., Ткаченко В.Д., Богачова Л.Л. та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 5.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 5.
8. Рябченко Т.О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості Українського народу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2015. 20 с.
9. Рябченко Т.О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості Українського народу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2015. 20 с.
10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. т. 4: Н–П. 2002. 720 с.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 72.
12. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. К.: Правн. Фондація. Вид-во «Право», 1996. 544 с.
13. Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. URL: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki>.
14. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 15.

15. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 34.
16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91.
17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
18. Конституції Грузії від 24 серпня 1995 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=130&page=3>.
19. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. Конституції зарубіжних країн: Навчальний посібник / Авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та ін. За заг. ред. к. ю. н., доц. В.О. Серьогіна. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. 664 с.

Alexey Kolodiy

Doctor of Law,

*Senior Lecturer of the Department of Theory of State and Law,
National Academy of Internal Affairs*