

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ М.П. ДРАГОМАНОВА**

На правах рукопису

**РЯБЧЕНКО ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА**

УДК 340.134 : 342.572(477)(043.3)

**РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА  
БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ  
(ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ)**

**12.00.01** – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень

**ДИСЕРТАЦІЯ**  
на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –  
**Федоренко Владислав Леонідович,**  
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2015

## ЗМІСТ

|                                                                                                                    |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                                                  | <b>3</b>   |
| <b>РОЗДІЛ 1</b>                                                                                                    |            |
| <b>ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА</b>                                                                           |            |
| <b>РЕФЕРЕНДНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ .....</b>                                                                            | <b>12</b>  |
| 1.1. Поняття та сутність референдної правотворчості .....                                                          | 12         |
| 1.2. Історія становлення і розвитку інституту референдуму як<br>форми правотворчості народу .....                  | 30         |
| 1.3. Співвідношення референдуму з іншими формами<br>безпосередньої участі громадян у правотворчості .....          | 49         |
| <i>Висновки до розділу 1.....</i>                                                                                  | <i>66</i>  |
| <b>РОЗДІЛ 2</b>                                                                                                    |            |
| <b>ВИДИ РЕФЕРЕНДНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ</b>                                                                   |            |
| <b>ТА МЕТОДОЛОГІЯ ЇХ ДОСЛІДЖЕННЯ. ....</b>                                                                         | <b>69</b>  |
| 2.1. Методологія дослідження референдної правотворчості.....                                                       | 69         |
| 2.2. Класифікація референдної правотворчості.....                                                                  | 80         |
| 2.3. Загальна характеристика основних видів референдної<br>правотворчості.....                                     | 94         |
| <i>Висновки до розділу 2.....</i>                                                                                  | <i>109</i> |
| <b>РОЗДІЛ 3</b>                                                                                                    |            |
| <b>СТАДІЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ ....</b>                                                              | <b>113</b> |
| 3.1. Поняття референдної правотворчості як виду юридичного<br>процесу.....                                         | 113        |
| 3.2. Реалізація уповноваженими суб'єктами<br>правотворчої ініціативи .....                                         | 119        |
| 3.3. Прийняття рішення з приводу проекту нормативно-<br>правового акта як предмета референдної правотворчості..... | 136        |
| 3.4. Судове оскарження процедури референдної правотворчості .                                                      | 150        |
| 3.5. Офіційне оприлюднення результатів конституційної<br>та законодавчої правотворчості Українського народу.....   | 162        |
| <i>Висновки до розділу 3.....</i>                                                                                  | <i>179</i> |
| <b>ВИСНОВКИ .....</b>                                                                                              | <b>183</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>                                                                            | <b>190</b> |
| <b>ДОДАТКИ.....</b>                                                                                                | <b>219</b> |

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Сучасне українське суспільство є свідком радикальної зміни цінностей, коли народ, не маючи досконалих законодавчих механізмів безпосередньо реалізовувати свою владоспроможність, свій потенціал прямої правотворчості, став джерелом трьох демократичних революцій за останні двадцять п'ять років в Україні – Революції на граніті 1990 р., Помаранчевої революції 2004 р. і Революції гідності 2014 р. Водночас такі доленосні для вітчизняного державотворення і правотворення події мають унікальний характер та не можуть замінити загальновизнаних в усьому демократичному світі та усталених у чинному законодавстві процедур прийняття найважливіших для суспільства та держави рішень і нормативно-правових актів на референдумах.

Як відомо, 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. Разом із тим політико-правові реалії сьогодення засвідчують, що застосування референдуму як форми безпосередньої правотворчості Українського народу значною мірою ускладнене недосконалістю чинного законодавства про референдуми.

Вимагають свого удосконалення положення Конституції України про референдуми, їх предмет та обмеження щодо проведення. Суперечливу процедуру здійснення референдної правотворчості передбачає й нині чинний Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року.

Невід'ємною передумовою створення ефективного правового механізму реалізації Українським народом правотворчих повноважень є й належний рівень теоретико-методологічного забезпечення референдної правотворчості. В Україні безпосередня правотворчість народу до цього часу не була предметом монографічного дослідження, що зумовило необхідність здійснити загальнотеоретичний аналіз ключової її форми – референдуму, визначити дієвий

методологічний інструментарій для вирішення теоретичних і практичних проблем у сфері якнайширшого залучення народу до процесу творення сучасного права.

Відзначимо важливість впливу на формування методології дослідження референдної правотворчості праць таких відомих українських і російських теоретиків права, як С. Бобровник, О. Богачова, А. Венгеров, С. Гусарєв, Т. Дідич, О. Зайчук, Т. Кашаніна, О. Копиленко, О. Мурашин, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришин, П. Рабінович, Л. Удовика, О. Ющик та ін.

Важливим елементом джерельної бази дослідження проблеми безпосередньої правотворчості народу є політико-правові погляди французького мислителя Ж.-Ж. Руссо. Варті уваги наукові розвідки А. Дюнана, О. Ейхельмана, С. Котляревського, Т. Курті, К. Тахтарєва, які розглядали окремі питання референдної правотворчості у XIX – на поч. XX століття.

Окремі аспекти правотворчості народу в контексті наукових досліджень, присвячених референдумам, референдній демократії, що активізувалися наприкінці XX – на початку XXI століття, розглядалися такими сучасними українськими вченими-конституціоналістами, як Ю. Барабаш, М. Козюбра, А. Колодій, Л. Кривенко, М. Оніщук, В. Погорілко, А. Селіванов, О. Скрипнюк, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, В. Федоренко, В. Шаповал, О. Щербанюк, А. Янчук та ін., а також рядом зарубіжних учених, зокрема Ле Дюком Лоуренсом (Канада); Є. Зелінські, С. Саган (Польща); В. Комаровою, С. Полєніною, В. Руденком, Г. Сінцовим (Російська Федерація); А. Шайо (Угорщина) та ін.

Аналіз наукових праць за обраною темою дослідження свідчить, що інститут референдуму став предметом досліджень передусім як форма безпосередньої демократії. Натомість монографічних праць, присвячених референдумам як формі безпосередньої правотворчості, до сьогодні в Україні не існує. Відсутність глибокого загальнотеоретичного аналізу референдної правотворчості в Україні та досконалого законодавчого регулювання, яке б забезпечувало практичну реалізацію правотворчих повноважень народу шляхом референдуму, фрагментарність практики проведення всеукраїнського референдуму та неоднозначність його юридичних наслідків, а також перспектива

реалізації референдної правотворчості в умовах триваючої конституційно-правової реформи в Україні обумовлюють актуальність, значущість і своєчасність проведення наукового дослідження порушеної дисертантом проблеми.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана як складова науково-дослідної роботи кафедри теорії та історії держави і права Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова «Дослідження проблем гуманітарних наук (правознавство)» та затверджена на засіданні вченої ради Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова (протокол № 5 від 29 січня 2009 р.). Тема розглянута і схвалена відділенням теорії та історії держави і права; історії політичних і правових учень НАПрН України у 2010 р. (№ 90, с. 18).

Дисертація підготовлена відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р.

**Мета і задачі дослідження.** Метою дослідження є з'ясування сутності, змісту, основних видів і процедурно-процесуальних аспектів здійснення правотворчості Українського народу шляхом референдуму та обґрунтування цілісної концепції референдної правотворчості як самостійного виду правотворчості, а також виявлення перспектив реалізації потенціалу референдної правотворчості на сучасному етапі національного державотворення.

Для досягнення зазначеної мети у дисертаційній роботі вирішені такі *задачі*:

- визначити сутність і змістовні характеристики референдної правотворчості як самостійного виду правотворчої діяльності в Україні;
- здійснити періодизацію генезису референдної правотворчості в Україні у контексті світової історії становлення і розвитку референдумів, їх упровадження у правотворчу практику;
- виявити особливості співвідношення референдуму з іншими формами безпосередньої участі громадян у процесі здійснення правотворчості народом;

- з'ясувати особливості методології дослідження проблем референдної правотворчості та визначити систему оптимальних методів і принципів відповідного дослідження;
- класифікувати основні види референдної правотворчості;
- здійснити загальну характеристику видів референдної правотворчості Українського народу, встановивши їх юридичні особливості;
- узагальнити та систематизувати науково-методологічні підходи до визначення понять «юридичний процес», «правотворчий процес», «референдний процес» та обґрунтувати авторський підхід до процесу реалізації конституційної та законодавчої референдної правотворчості в Україні;
- визначити основні стадії референдного процесу в Україні, здійснити правову характеристику етапів, властивих кожній із цих стадій, та внести пропозиції щодо вдосконалення їх законодавчого забезпечення;
- виявити юридичну природу правових актів референдуму, що є результатом безпосередньої правотворчості Українського народу.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері безпосереднього здійснення правотворчості Українським народом шляхом ініціювання, організації та проведення референдуму, результати якого мають належну юридичну силу.

*Предметом дослідження* є референдум як форма безпосередньої правотворчості Українського народу.

**Методи дослідження.** Всебічний та об'єктивний аналіз об'єкта і предмета дослідження у частині досягнення визначеної мети й поставлених дослідницьких задач ґрунтується на комплексному використанні філософських, загальнонаукових та спеціально-правових методів пізнання.

Методологічну основу дослідження становить насамперед діалектичний метод, що дозволив розкрити юридичну природу референдної правотворчості Українського народу як самостійного виду правотворчості; проаналізувати її у динаміці утвердження та розвитку, у взаємодії з іншими формами участі громадян у правотворчій діяльності; виявити перспективи реалізації потенціалу

референдної правотворчості в Україні у політико-правових реаліях сьогодення (підрозділи 1.1–1.2, 2.3, 3.1).

Застосування системного методу дозволило окреслити систему участі громадян у правотворчості та сформуванню комплексне уявлення про форми такої участі; дослідити правотворчість Українського народу як частину єдиного процесу творення норм права; упорядкувати інституціональні детермінанти динаміки процесу правотворчості; встановити ступінь взаємопроникнення окремих компонентів референдного процесу в Україні (підрозділи 1.3, 2.3), структурно-функціонального методу – вирішити проблеми виявлення сутності та змісту референдної правотворчості через пізнання структурних елементів досліджуваного різновиду правотворчості – її видів. Цей метод забезпечив можливість визначення структурних елементів процесу конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу (підрозділи 2.2, 3.2–3.3). Діяльнісний метод дав можливість дослідити всеукраїнський референдум як форму безпосередньої правотворчості Українського народу через призму його дієвості, історичний метод – проаналізувати еволюційний розвиток референдумів, предметом яких є нормативно-правовий акт у формі конституції чи закону, у зарубіжних країнах та в Україні; виявити закономірності становлення національного законодавства про референдуми; простежити динаміку наукового розроблення проблеми правотворчості народу (підрозділи 1.1–1.2). Застосування формально-логічного методу дозволило зосередитися на істотних ознаках референдної правотворчості Українського народу на основі законів формальної логіки; визначити вихідний понятійно-категоріальний апарат референдної правотворчості (підрозділи 1.1, 3.1). За допомогою методу філософсько-юридичної герменевтики здійснений аналіз доктринальних джерел, де сформульовані найбільш важливі теоретико-методологічні положення щодо досліджуваної проблеми (підрозділи 1.1, 2.2, 3.1, 3.4).

Порівняльно-правовий метод уможливив аналіз правотворчості на референдумах у різних державах як у статичному зрізі, так і в динаміці розвитку, пізнання спільних і відмінних рис відповідних видів референдумів; дав

можливість класифікувати види референдної правотворчості й охарактеризувати особливості конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу (підрозділи 1.2, 2.2–2.3). Функціонально-правовий метод передбачає необхідність поетапного підходу до референдного процесу; дає можливість здійснити аналіз сучасного нормативного забезпечення референдуму як форми правотворчості Українського народу та обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства про всеукраїнський референдум (підрозділи 3.2–3.4). Метод правового моделювання використано для обґрунтування теоретичної моделі стадій конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу (підрозділ 3.1).

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертаційна робота є першим у вітчизняній юридичній науці монографічним дослідженням, в якому запропоновано нові теоретико-методологічні підходи щодо сутності, змісту, процедури і процесу здійснення правотворчості народу шляхом організації та проведення референдуму як самостійного виду правотворчості в Україні та обґрунтовано цілісну концепцію референдної правотворчості.

Результатами дослідження, що містять наукову новизну, необхідно визнати такі положення і висновки:

*уперше:*

- сформульовано авторське визначення референдної правотворчості, що є безпосередньою правовою діяльністю Українського народу щодо встановлення, зміни та скасування норм права з їх подальшою об'єктивацією у прийнятих шляхом всеукраїнського референдуму актах чинного законодавства;
- встановлено, що конституційна референдна правотворчість є самостійним видом правотворчості Українського народу, що забезпечує реалізацію ним своєї установчої влади під час прийняття Конституції України чи внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі. Натомість законодавча референдна правотворчість забезпечує реалізацію права Українського народу приймати, змінювати чи скасовувати закони з найважливіших для суспільства та держави питань;

- визначено, що процедура і процес референдної правотворчості є системою встановлених чинним законодавством взаємозумовлених і послідовних стадій, які передбачають: а) реалізацію уповноваженими суб'єктами правотворчої ініціативи; б) призначення (проголошення) правотворчого референдуму; в) організацію правотворчого референдуму; г) прийняття нормативно-правового акта на референдумі; г) судове оскарження процедури референдної правотворчості; д) офіційне оприлюднення результатів конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу;

- визначено, що правові акти всеукраїнського референдуму – це прийняті на референдумі акти чинного законодавства, що ґрунтуються на прямому волевиявленні Українського народу, а отже, є загальнообов'язковими для виконання і не потребують додаткової легітимації – затвердження чи схвалення з боку інших суб'єктів правовідносин;

*удосконалено:*

- так званий «розширений підхід» до розуміння правотворчості через уточнення її суб'єктного складу, передусім перехід від вузького розуміння правотворчості як державно-владної діяльності до визначення її як діяльності, що здійснюється й іншими суб'єктами публічної влади, зокрема народом України;

- методологію дослідження теоретичних проблем правотворчості та шляхів її оптимізації на прикладі безпосередньої правотворчості народу;

- класифікацію видів референдумів і референдної правотворчості відповідно до виявлених критеріїв (зміст, сутність, функціональна спрямованість, юридичні наслідки та ін.);

*набули подальшого розвитку:*

- систематизація поглядів українських та зарубіжних учених щодо тлумачення відмінностей природи правових і нормативно-правових актів, прийнятих на референдумі;

- періодизація генезису референдумів і референдної правотворчості в Україні та за кордоном;

- аналіз перспективних форм участі громадян у правотворчості, зокрема народної правотворчої ініціативи, народного вето, а також більш звичних для української практики обговорення законопроектів шляхом участі громадян у парламентських слуханнях і слуханнях парламентських комітетів, публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів, електронних консультацій із громадськістю.

**Практичне значення одержаних результатів.** Матеріали і висновки дисертації впроваджені та можуть бути використані:

- у науковій роботі – для формування системного підходу щодо дослідження проблем правотворчості, зокрема й референдної правотворчості;

- у правотворчій діяльності органів державної влади в Україні, під час розроблення, підготовки до другого читання проекту Закону України «Про місцевий референдум» (Акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування від 17 січня 2014 р. № 04-16/14-138, *додаток А*);

- у навчальному процесі – під час підготовки відповідних розділів підручників та навчальних посібників із теорії держави і права, порівняльного правознавства, а також під час викладання нормативних курсів «Теорія держави і права», «Конституційне право України» та спеціальних навчальних курсів «Актуальні проблеми теорії держави та права», «Порівняльне правознавство» (Акт про впровадження наукових розробок дисертації у навчальний процес Сумського державного університету від 7 травня 2015 р., *додаток Б*);

- у правовиховній сфері – для підвищення рівня правової культури і правосвідомості громадян, а також професійної підготовки учасників процесу правотворчості.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення і висновки дисертаційної роботи були оприлюднені на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях: «Шості юридичні читання. Правова культура, правова свідомість і право» (м. Київ, 22–23 квітня 2010 р.); «Сьомі юридичні читання. Культура і право на початку XXI століття: до 20-річчя Незалежності України»

(м. Київ, 19–20 травня 2011 р.); «Інноваційні підходи до науки XXI сторіччя» (м. Кіровоград, 23 квітня 2012 р.); «Восьмі юридичні читання. Правові проблеми взаємодії влади і громадянського суспільства» (м. Київ, 10–11 жовтня 2012 р.); «Дев'яті юридичні читання. Політико-правова реформа в Україні: історія, сучасність, перспективи» (м. Київ, 24–25 травня 2013 р.); «Поняття та категорії юридичної науки: до 145-річчя академіка Всеукраїнської академії наук М. І. Палієнка» (м. Київ, 18 листопада 2014 р.); «Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства» (м. Суми, 21–22 травня 2015 р.) та ін.

**Публікації.** Результати дисертації відображені у тринадцяти наукових публікаціях автора, з яких шість – у фахових виданнях з юридичних наук, зокрема одна стаття у зарубіжному фаховому виданні в Польщі, а також у тезах доповідей семи міжнародних науково-практичних конференцій.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА РЕФЕРЕНДНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

#### 1.1. Поняття та сутність референдної правотворчості

Нині для більшості країн світу, які проголошують себе у національних конституціях демократичними, наріжним принципом основ суспільного і державного ладу є принцип народного суверенітету. Належність влади народу, її здійснення та захист, охорона влади народом – ключові елементи народного суверенітету і народовладдя. Слушною є думка українських дослідників, що сутнісною характеристикою народного суверенітету є належність усієї повноти влади народові та верховенство влади народу, основною рисою якого є право приймати остаточні та обов’язкові до виконання рішення [106, с. 264–265]. За твердженням одного з провідних сучасних правознавців В. Федоренка, народний суверенітет – це історично сформоване політико-правове вчення про природне право народу на повноту абсолютної публічної влади в суспільстві та державі, яку народ може реалізовувати безпосередньо чи через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, що остаточно утвердилося в ХІХ–ХХІ ст. як основна засада конституційного ладу та домінуюча модель розбудови держави [245].

У теорії права категорія «народний суверенітет» «живе швидше як відповідна концепція, і основна її суть полягає у визначенні першоджерела влади» [72, с. 25]. Народ як суверен абсолютизував французький філософ Ж.-Ж. Руссо. Запропоноване Ж.-Ж. Руссо трактування теорії народного суверенітету змістовно поєднувалося з обґрунтованою ним концепцією суспільного договору. Він ототожнював суверенітет із «загальною волею» укладачів суспільного договору, характеризуючи таку волю, як верховну владу в державі. Ж.-Ж. Руссо вважав, що «суверенітет, який є виключно здійсненням загальної волі, ніколи не може відчужуватися, і що суверен, який є колективною істотою, може бути

представлений лише самим собою: може передаватися влада, але не воля» [199, с. 31].

Важливим складником вчення Ж.-Ж. Руссо про народний суверенітет стала й концепція безпосередньої реалізації народного суверенітету через референдуми, на яких народ приймає закони. На переконання Ж.-Ж. Руссо, лише акти законодавчої влади, яку повинен здійснювати лише безпосередньо народ, могли визначатися як суверенні за природою. Відповідна характеристика не поширювалася на акти виконавчої влади, носієм якої у XVIII–XIX ст. визнавався монарх. Із часом ідею народного суверенітету почали трактувати як таку, що передбачає наявність певних засобів реалізації влади. До них насамперед відносили «орган народного представництва» (парламент), уповноважений здійснювати законодавчу владу. Пізніше, коли теза про першорядність останньої втратила реальну значущість, до відповідних засобів почали відносити всі органи, що здійснюють державне владарювання. Зазначені підходи, як підкреслює В. Шаповал, відобразилися у більшості конституцій XX ст. [258, с. 77].

Аксіоматичним є положення частини другої статті 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Згідно з правовою позицією, викладеною у Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом), це конституційне положення потрібно розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України (абзац перший пункту 1 резолютивної частини). Викладене, на нашу думку, свідчить про те, що Конституція України вперше закріпила не лише належність усієї повноти влади народу, а й право народу реалізовувати цю владу.

До того ж на відміну від попередніх радянських конституцій чинна Конституція первинною формою демократії визнає безпосередню.

Безпосередня демократія (дослівний переклад – «безпосередня влада народу») – це передбачений Конституцією України вид прямої реалізації народного суверенітету. Комплексний аналіз конституційних положень дозволяє зробити висновок, що за своїм змістом безпосереднє народовладдя є насамперед формуванням представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (стаття 71); прийняттям законів та інших рішень загальнодержавного або місцевого значення (статті 72, 73, 74); гарантуванням (охороною) конституційного ладу (стаття 5).

Досить цікавою є позиція українського правознавця А. Янчука щодо розуміння безпосереднього здійснення влади народом як легітимного офіційного волевиявлення народу, його окремих груп або представників щодо здійснення повновладдя народу шляхом ініціювання, прийняття, контролю за ухваленими рішеннями та захисту від спроб їх порушити чи обмежити владу народу. Безпосереднє здійснення влади народом, за визначенням автора, може відбуватися як у межах держави (шляхом прийняття законів та інших актів вищої юридичної сили на референдумах, проведення виборів), так і мати наддержавний характер (коли народ мирним або іншим способом демонструє свою волю щодо бажання приєднатися до іншого народу, держави, створити абсолютно іншу державу тощо) [275, с. 52].

Надзвичайно важливим видом діяльності народу, спрямованим на безпосередню реалізацію належної йому влади, є правотворчість. Дійсно, одними з обов'язкових характеристик народу як носія верховної влади повинні бути його право і реально забезпечена можливість приймати правові акти, що мають нормативно-правовий характер. Проте така важлива для Українського народу ознака прямо не передбачена у Конституції України, у зв'язку з чим це питання стало предметом відповідного розгляду Конституційним Судом України. У Рішенні у справі про здійснення влади народом Конституційний Суд України дійшов висновку, що «результати народного волевиявлення у визначених

Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими» (абзац другий пункту 1 резолютивної частини Рішення від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп). Врешті, розглядаючи справу про прийняття Конституції та законів України на референдумі, Конституційний Суд уточнив, що «рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів (внесення до них змін або скасування законів) є остаточним і не потребує затвердження або схвалення Верховною Радою України чи будь-якими іншими органами державної влади України» (абзаци третій та четвертий пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп). У цьому контексті значущість референдуму як форми правотворчості пояснюється тим, що народ є безпосереднім суб'єктом правотворчості. З огляду на зазначене правотворчість народу виявляє свій нерозривний зв'язок із реалізацією базисного принципу конституційного ладу України – принципу народного суверенітету.

Утвердження і розвиток України як демократичної держави опосередковують необхідність забезпечення повноцінної участі Українського народу у вирішенні найважливіших питань суспільного та державного життя шляхом прийняття (зміни) актів чинного законодавства безпосередньо народом.

Обґрунтовуючи значущість правотворчості народу як однієї з основних гарантій демократизму держави, Ж.-Ж. Руссо свого часу стверджував, що народ, який підкоряється законам, повинен бути їх творцем, і називав саме публічно-правовий закон основним предметом всенародного голосування [198, с. 178]. При цьому мислитель досить детально визначав, що ж необхідно розуміти під відповідним законом, наполягаючи на тому, що «... сутність того, з приводу чого виноситься рішення, має загальний характер так само, як і воля, що виносить таке рішення» [198, с. 177].

Розкриваючи зміст демократичного врядування, відомий французький філософ і правознавець Ш. Монтеск'є наголошував, що правотворчість народу є не лише одним із видів правотворчої діяльності, яка може реалізовуватися у процесі розвитку права та системи законодавства, а є тією необхідною умовою, без якої неможливо не лише сформулювати коректне теоретичне визначення

поняття «демократія», а й побудувати практичну модель функціонування суспільних відносин, яка б могла бути охарактеризована як демократична. Саме тому, на думку мислителя, поряд із забезпеченням права громадян на вільне волевиявлення демократична держава визнає за громадянами верховне право створювати закони, що перетворює народ на специфічний суб'єкт правотворчості. Отже, народ не лише визначає певні інтереси та потреби, що повинні бути врегульовані правовими нормами, а й сам є творцем права, пріоритет якого закріплюється для всіх без винятку органів державної влади [111, с. 21]. При цьому Ш. Монтеск'є називає два способи реалізації відповідного права: безпосередньо та через представників. Безпосередня правотворчість, на його переконання, є найвищим втіленням демократичного врядування, адже норми права установлюються саме тими, хто їх зобов'язаний виконувати.

Не можна не погодитися з позицією російського правознавця М. Рейснера, який ще на початку XX ст. стверджував, що у демократичній державі правотворчість має не лише народно-представницький, а й безпосередній народний характер. «Народність» правотворчості забезпечується як специфічною формою представницького зв'язку між громадянами та їх представниками, так і наявністю прямої правотворчості, результатом якої є прийняття народом у цілому (або його частиною) тих чи інших нормативно-правових актів, що є обов'язковими для виконання і самими громадянами, і державою [176, с. 122].

Очевидно, що у сучасних умовах розбудови державності та громадянського суспільства в Україні питання місця та ролі народу у процесі правотворчості як єдиного джерела влади потребують свого загальнотеоретичного аналізу з метою вироблення єдиної наукової позиції. Це підтверджується й поглядами на те, що реформування правової системи України в руслі європейських інтеграційних процесів диктує нагальну необхідність поглиблення досліджень теоретичних та практичних питань народовладдя. Крім того, актуалізується проблема коригування й оновлення категоріального апарату юридичної науки. Одним із основних напрямів вирішення цього завдання необхідно визнати переосмислення сутності та змісту правотворчості. З огляду на перехід 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, на першочергову увагу заслуговують проблеми референдної правотворчості Українського народу.

У сучасній теорії права немає єдиного підходу до визначення сутності та змісту категорії «правотворчість». Вітчизняні вчені тлумачать правотворчість як напрям діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування [13, с. 697]. У російській загальній теорії права усталеним залишається розуміння правотворчості передусім як форми державної діяльності, спрямованої на створення правових норм, а також на їх подальше вдосконалення, зміну чи скасування [167, с. 307]. Мають місце й ототожнення правотворчості з правоутворенням та визначення розглядуваної категорії як державно-владної, управлінської діяльності компетентних органів, спрямованої на розробку, видання, скасування та удосконалення нормативно-правових приписів [85, с. 233].

Під сутністю правотворчості традиційно розуміють процес зведення державної волі до закону, її оформлення в різних нормативно-правових актах, процес надання встановленим у них правилам – державним велінням загальнообов'язкового характеру [103, с. 548].

Розглядувані, здавалося б, хрестоматійні визначення правотворчості викликають запитання: чому саме «зведення державної волі»? Варто замислитися, чи дійсно у демократичній, правовій державі суб'єктами правотворчості є лише органи державної влади й уповноважені посадові особи? Чи справді правотворчий процес передбачає лише дві стадії, які свого часу аналізував О. Міцкевич, тобто стадію формулювання державної волі та стадію офіційного втілення державної волі у нормах права [152, с. 157]?

Безперечно, держава продовжує зберігати свої домінуючі позиції у правотворчості, проте в умовах становлення демократичної організації влади в країні коло суб'єктів цього виду діяльності не може зводитися виключно до органів державної влади. Принципово важливою є позиція російського теоретика

права В. Сирих, який виходить з того, що правотворчість є постійно діючим процесом удосконалення існуючих норм права, у якому активну участь беруть як органи держави, так і політичні партії, громадські організації, громадяни та інші члени громадянського суспільства [225, с. 176]. Широкий підхід до розуміння правотворчості та її суб'єктного складу пропонує й російський правознавець Т. Кашаніна, виокремлюючи правотворчість народу, правотворчість державних органів та корпоративну правотворчість [48, с. 138, 140–141].

Узагальнюючи вищерозглядані теоретичні положення, можна дійти висновку, що правотворчість є правовою формою діяльності держави в особі її уповноважених органів; народу; територіальних громад в особі членів цих громад та органів місцевого самоврядування; компетентних суб'єктів правотворчості, пов'язаною з установленням, зміною чи скасуванням норм права. Необхідно також погодитися з позицією вчених, що процес правотворчості, наділений власними характеристиками у кожній правовій системі, врешті й визначає особливості суб'єктів правотворчості, способи створення норм права.

Певний науковий інтерес для нашого дослідження становлять і окремі позиції радянських правознавців щодо юридичної природи правотворчості. Так, Р. Сафаров, не погоджуючись із визначенням правотворчості як діяльності держави щодо встановлення правових норм, незалежно від того, яким шляхом відбувається таке встановлення, стверджував, що шляхом референдуму народ безпосередньо є верховним законодавцем, який санкціонує найважливіші загальнообов'язкові правові норми для всіх державних органів, посадових осіб і громадян. Отже, через референдум проект закону остаточно затверджується народом. У цьому, на думку автора, й полягає сутність референдумів – народ шляхом голосування сам затверджує проекти нормативних актів, які потім не потребують будь-якого затвердження [212, с. 22].

Саме референдум, за твердженням сучасного вітчизняного дослідника Р. Яценка, є ключовою процедурою визначення та закріплення народного волевиявлення у правотворчому процесі. Раціональним, на нашу думку, є зауваження автора про те, що, вивчаючи референдум як вид прямої

правотворчості, потрібно визнати, що це повинен бути лише референдум за народною ініціативою. Пряму правотворчість Р. Яценко розглядає як один із видів 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 [276, с. 95, 97–98].

У наукових працях досить часто наголошується, що у правотворчості України основну роль відіграє законодавчий орган держави – Верховна Рада України. Вона має монопольну законотворчу компетенцію, тобто виключне право на прийняття законів. Не заперечуючи це твердження в цілому, зауважимо, що положення статті 75 Конституції України, відповідно до якого єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, не означає, що народ безпосередньо на референдумі не може приймати нормативно-правові акти належної юридичної сили, оскільки саме народ є єдиним джерелом влади в Україні. Ця теза узгоджується з правовою позицією, викладеною у Рішенні Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 р. № 15-рп, а саме: «Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Це означає, що право приймати закони, вносити до них зміни у разі, коли воно не здійснюється безпосередньо народом (статті 5, 38, 69, 72 Конституції України), належить виключно Верховній Раді України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) і не може передаватися іншим органам чи посадовим особам» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини). Отже, логічним і актуальним нині є твердження, що обговорювати та вирішувати найважливіші питання суспільного і державного життя Український народ може як безпосередньо шляхом проведення референдуму або в іншій формі прямого народовладдя, так і через представницький орган державної влади.

Конституція України називає вибори та референдуми основними формами прямого народовладдя, проте вибори, на думку науковців, є легітимною формою

трансформації безпосередньої демократії у представницьку і не вирішують інших питань, окрім питання формування органу представницької демократії [137, с. 217]. Системний аналіз Конституції України дозволяє стверджувати, що ключовою формою правотворчості народу в Україні є референдум, адже на референдумі народ безпосередньо приймає нормативно-правовий акт належної юридичної сили, тоді як на виборах – рішення про делегування своїх правотворчих повноважень представницькому органу. З цього погляду референдна правотворчість реалізується у формі референдуму.

Акцентуємо увагу на тому, що саме всеукраїнський референдум є легітимною формою правотворчості Українського народу в цілому. Рішення всеукраїнського референдуму як нормативно-правові акти за своїми сутністю та змістом є юридичним вираженням волі Українського народу стосовно найважливіших питань суспільного та державного значення.

Вищезазначене свідчить, що правотворчість шляхом референдуму є самостійним демократичним видом правотворчості. Визнане в Україні право народу в цілому на безпосереднє волевиявлення щодо встановлення, зміни та скасування правових норм на референдумі є підставою для розгляду цього інституту як форми безпосередньої правотворчості Українського народу.

На нашу думку, найбільш вдалим терміном, що визначає сутність і зміст безпосередньої правотворчості Українського народу у формі референдуму, є термін «референдна правотворчість». Обґрунтування значущості референдуму як одного з видів правотворчості 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 поняття «референдна правотворчість».

У зв'язку з цим теоретико-правове дослідження референдної правотворчості передбачає узагальнення поглядів учених щодо змісту та призначення правотворчої діяльності народу, а також щодо розуміння референдуму і визначення його ролі у здійсненні правотворчості.

Правова природа референдумів стає предметом теоретичних досліджень із середини XIX ст. 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 набирав юридичної сили, або скасовувався [32, с. 397].

Швейцарський учений А. Дюнан у своєму історичному огляді народного законодавства у Швейцарії пояснював, що «термін «референдум» мав спочатку інше значення. Коли у старій Швейцарії на засіданні Сейму розглядалися справи, відносно яких у представників союзних земель не було повноважень, то рішення щодо них ухвалювали «ad referendum», для доповіді ... органам влади союзних земель, які не були пов'язані рішеннями Сейму. Нині ж термін «референдум» означає народне голосування, безпосередню участь народу в законодавстві» [33, с. 19].

У кінці XIX ст. відомий російський правознавець 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 лише верховна влада народу» [255, с. 160–161]. Загалом погоджуємося з сучасним українським ученим М. Оніщуком, що Б. Чичерін уже тоді звертав увагу на особливий режим конституційних референдумів, який забезпечував реалізацію установчої функції народу [138, с. 86].

Зазначимо, що сьогодні питання існування й реалізації установчої влади у рамках активізації конституційного процесу в Україні привертають дедалі більше уваги. За твердженням Р. Максакової, традиційне уявлення про установчу владу як владу, що належить виключно народові і полягає у прийнятті або зміні конституції, лише частково розкриває її реальний зміст. На її думку, зміст установчої влади необхідно розуміти як спосіб впливу на поведінку людей через запровадження, установлення, узаконення чи утвердження певного суспільного

стану речей, правового порядку в суспільстві. При цьому зазначений спосіб змінюється не лише залежно від суспільних умов, а й залежно від того, про який вид установчої влади йдеться – революційну, реформаційну чи функціональну установчу владу [100, с. 374].

Реалізація установчої влади через прийняття конституції є досить поширеною практикою у зарубіжних країнах. Вагому роль, як правило, відіграють установчі збори, які є повністю виборним, однопалатним, тимчасовим і таким, що має цільове призначення, органом. Установчі збори обираються громадянами країни та після виконання свого завдання (прийняття конституції) припиняють діяльність. У деяких країнах реалізація установчої влади через прийняття конституції має дещо ускладнену процедуру, що полягає в обмеженні суверенітету установчих зборів: вони або лише розробляють, але не приймають конституцію, або приймають її, але не як остання інстанція. При цьому питання щодо остаточного прийняття (затвердження) конституції вирішує або інший орган, або народ на референдумі.

Характеризуючи основні форми безпосереднього народного законодавства у країнах «буржуазної демократії», радянський правознавець І. Трайнін трактував референдум як право народу через голосування відхиляти закони, прийняті народним представництвом [238, 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, основне призначення правотворчості – встановлення нових правових норм. Вважається, що зміна чи скасування чинних норм права сприяє затвердженню нових. Відтак, зміна і скасування нормативно-правових актів – це невіддільна складова частина правотворчості, пов'язана з удосконаленням норм права. У цьому контексті законодавство може закріплювати різні форми участі народу у правотворчості. Однією з них є референдум, на якому відбувається відхилення нормативно-правового акта, що прийнятий, але остаточно не набрав чинності. Оскільки голосування на референдумі є вираженням волі народу, то рішення референдуму,

зокрема й негативного характеру, розглядається як результат об'єктивації волі суб'єкта її виявлення і є юридично значущим, обов'язковим для виконання.

Отже, можна переконливо говорити про те, що змістом референдної правотворчості, здійснюваної народом, є прийняття нових норм права, удосконалення або скасування чинних.

У монографії «Референдум у системі соціалістичної демократії» В. Коток обґрунтовує розуміння референдуму як затвердження того чи іншого державного рішення шляхом народного голосування, яке надає йому кінцевого й обов'язкового характеру. Таке рішення, на думку вченого, може бути загальнодержавним. У цьому випадку воно набирає, як правило, форми конституційного чи звичайного закону [76, с. 5]. Вказівка у визначенні на спосіб волевиявлення громадян значною мірою розширює уявлення про сутність референдуму. Автор підкреслює значущість результатів референдуму стосовно інших рішень, що ухвалюються органами державної влади. Істотним недоліком у підході В. Котока є те, що референдум ототожнюється з іншими формами безпосередньої демократії. Зокрема, всенародні опитування розглядаються як різновид референдуму.

Радянський учений Р. Сафаров уперше вказав на неточність визначення референдуму як всенародного опитування. Як зазначав Р. Сафаров, 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, в одному випадку методом опитування є обговорення, а в іншому – голосування, причому характер методів опитування має не лише організаційно-технічне значення, а й набуває важливого юридичного значення. Справа у тому, що під час обговорення законопроектів пропозиції громадян мають дорадче значення, а на референдумі народ приймає остаточне рішення стосовно законопроекту [212, с. 18].

Виходячи з наведених принципових положень, за формою здійснення референдна правотворчість є всенародним голосуванням щодо проекту

нормативно-правового акта і не може ототожнюватися з опитуванням чи обговоренням проекту нормативно-правового акта. Громадському обговоренню зазвичай підлягають законопроекти та питання політичного і соціального розвитку держави, проте воно має характер рекомендацій, тоді як обов'язковий характер актів референдуму є однією з кваліфікуючих ознак, що дає народові можливість безпосередньо здійснювати свої владні функції, а передусім правотворчу.

До речі, як справедливо зазначає О. Петришин, право участі у референдумі передбачає не лише участь у голосуванні, а й право поставити на голосування будь-яке питання, а також право вимагати, щоб результати такого голосування враховувалися під час ухвалення кінцевих рішень [141, с. 8]. Це зауваження є важливим, адже референдна правотворчість забезпечує безпосередню участь громадян у підготовці, обговоренні та прийнятті шляхом голосування актів чинного законодавства.

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 правоутворювальне джерело [276, с. 97].

Вивчаючи правову природу референдуму, Р. Сафаров акцентував увагу і на тому, що референдум «означає належність законодавчої влади не лише Верховним Радам, а й народу безпосередньо» [212, с. 21]. Це твердження свідчить про законотворчу компетенцію референдуму і передбачає можливість проведення не лише легітимізуючих (затверджувальних) 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 є сам народ. Ця ознака дозволяє чітко відмежовувати законодавчу правотворчість народу від законотворчості парламенту (зауважимо, що право законодавчої ініціативи у

Верховній Раді України належить народним депутатам України, Президентів України, Кабінету Міністрів України) з додатковою процесуальною умовою – прийняттям окремих законів із застосуванням процедури їх всенародного затвердження. У цьому сенсі референдум є виключно інструментом легітимізації таких актів, його зміст полягає у тому, що на голосування виноситься закон, прийнятий парламентом, який набирає вищої юридичної сили лише за результатами референдуму.

Теоретико-правові питання безпосереднього прийняття громадянами актів чинного законодавства на референдумі розглядалися у працях Г. Барабашева, В. Кабишева, В. Маклакова, О. Мурашина, М. Цвіка та інших радянських правознавців. Щоправда, наукові дослідження інституту референдуму та пов'язаних із ним питань правотворчості народу ускладнювалися відсутністю практики проведення референдумів у колишньому СРСР, а також, як справедливо зазначає М. Оніщук, схоластичним характером положень радянських конституцій про референдуми [138, с. 86].

В українській юридичній науці звертають на себе увагу дослідження проблем теорії референдумів, які здійснювались у кінці XX – на початку XXI ст. Ю. Барабашом, С. Дерев'янком, М. Козюброю, Л. Кривенко, М. Оніщуком, В. Погорілком, О. Скрипнюком, М. Ставнійчук, Ю. Тодикою, В. Федоренком, В. Шаповалом, А. Янчуком та іншими вченими. До того ж інтенсифікація наукового осмислення питань участі народу у законодавчій правотворчості та найбільш ефективних форм такої участі є вагомим підґрунтям упровадження референдумів у практику вітчизняного законотворення.

Акцентуємо увагу на тому, що одним із перших українських учених-правознавців, який неодноразово апелював до референдуму як форми правотворчості народу, був Отто Ейхельман (1854–1943). Спроба пояснити сутність референдуму мала місце в авторському проекті Конституції УНР, розробленому О. Ейхельманом у 1920 році [70, с. 149–219].

Чільне місце в організації системи влади в Українській державі О. Ейхельман відводить народу, адже вихідною засадою проекту Конституції

УНР є реалізація принципу народного суверенітету, що передбачає широке практикування референдумів. «Право референдуму народу» вчений визначає як «право безпосереднього народного голосування для вирішення не тільки питань, що стосуються змін у змісті Конституції, але факультативне і для вирішення питань звичайного законодавства, а також деяких питань з обсягу державного управління». Поряд із парламентською процедурою референдум, за визначенням науковця, є інструментом законотворчого процесу.

Глибокий аналіз теоретичних основ всеукраїнського 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 [150, с. 96].

Всеукраїнський референдум В. Федоренко розглядає як одну з пріоритетних форм безпосередньої демократії, зміст якої визначається прийняттям громадянами України положень Конституції України, законів України та інших найважливіших рішень загальнодержавного значення шляхом голосування, результати якого мають імперативний характер [246, с. 8].

На нашу думку, у розумінні змісту всеукраїнського референдуму імперативність його результатів є тією кваліфікуючою ознакою, яка дає можливість досліджувати референдну правотворчість як вид правотворчості в Україні. Рішення референдуму, на якому реалізується правотворчість Українського народу, є остаточним, не вимагає додаткового затвердження чи схвалення з боку інших суб'єктів правовідносин та є обов'язковим для виконання на всій території України; до того ж може бути змінено чи скасовано лише у встановленому законодавством України порядку (як правило, шляхом проведення нового референдуму).

Заслуговує на увагу й точка зору Л. Кривенко, яка вважає, що правотворча функція всеукраїнського референдуму полягає у прийнятті або затвердженні

проектів Конституції, законів, інших важливих рішень загальнодержавного значення шляхом голосування народу (корпусу виборців), які мають обов'язковий характер, за умови додержання вимог, визначених Конституцією і законами щодо організації, проведення та реалізації результатів референдуму [71, с. 95–96]. Варто підкреслити, що ефективність референдної правотворчості, імперативний характер її результатів забезпечуються за умови дотримання чинного законодавства на всіх стадіях референдного правотворчого процесу.

У сучасній російській юридичній науці окремі аспекти порушеної нами проблеми досліджувались у працях А. Аванесяна, Ю. Дмитрієва, В. Комарової, М. Курячої, В. Руденка, Г. Сінцова та ін. Виокремлюючи правотворчу функцію референдуму, автори доходять висновку, що шляхом референдуму громадяни можуть установлювати фундаментальні засади життя суспільства, приймати конституції держав, закони, вносити до них зміни та доповнення, а у разі необхідності скасовувати закони чи їх окремі положення, приймати інші публічно-владні рішення з питань суспільного життя.

Аналіз праць українських та російських правознавців свідчить, що інститут референдуму є предметом наукових досліджень, у першу чергу як форма безпосередньої демократії. Натомість у зарубіжній юридичній науці референдум визначається як основна форма законодавчої правотворчості, завдяки якій громадяни можуть приймати закони чи безпосередньо впливати на окремі стадії законодавчого процесу. Так, дослідник із Коста-Рики Р. Валле розглядає референдум як інститут, за допомогою якого народ бере участь у правотворчій діяльності шляхом голосування з метою прийняття, зміни чи скасування норм конституції та закону [285, с. 32, 39]. На переконання канадського вченого П. Бойєра, референдум являє собою зобов'язувальне рішення, яке прийняте народом і повинне знайти вираження у законі чи діях уряду [278, с. 23–24, 28].

Наведені теоретичні положення дають підстави стверджувати, що визначення поняття «референдна правотворчість» повинне розкривати зміст цього виду правотворчої діяльності народу через розуміння таких його кваліфікуючих юридичних ознак:

1) нерозривного зв'язку референдної правотворчості із реалізацією принципу народного суверенітету;

2) форми владної діяльності народу, пов'язаної з встановленням, зміною та скасуванням актів чинного законодавства;

3) здійснюється Українським народом, уповноваженим створювати норми права з їх подальшою об'єктивацією в чинному законодавстві у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України;

4) самостійним і самодостатнім суб'єктом референдної правотворчості є народ. Зауважимо, що громадяни України за визначенням не можуть одноособово створити нормативно-правовий акт. Якщо ж йдеться про волевиявлення громадян України на всеукраїнському референдумі з приводу проекту нормативно-правового акта, то суб'єктом правотворчості є Український народ;

5) правовою формою безпосередньої правотворчості Українського народу є всеукраїнський референдум;

6) у процесі референдної правотворчості народ є суб'єктом правотворчої ініціативи;

7) референдна правотворчість забезпечує безпосередню участь громадян України у підготовці, обговоренні та прийнятті шляхом голосування актів чинного законодавства;

8) зміст референдної правотворчості визначається предметом референдумів. Предметом всеукраїнського референдуму як форми правотворчості є не будь-які рішення, а нормативно-правові акти, що регулюють визначену сферу найважливіших, засадничих суспільних відносин;

9) правові акти всеукраїнського референдуму, що мають нормативно-правовий характер, можуть існувати у формі Конституції України та законів України;

10) нормативно-правові акти, прийняті у результаті референдної правотворчості, виражають волю суб'єкта її безпосереднього виявлення – Українського народу, а отже, є обов'язковими для виконання на всій території України і не потребують будь-якого затвердження органами державної влади.

Імперативний характер рішень референдуму, на якому реалізується правотворчість народу, є одним із найголовніших чинників, що дає Українському народу можливість здійснювати свою функцію єдиного джерела влади в Україні.

Вищезазначені ознаки дають можливість сформулювати дефініцію референдної правотворчості як різновиду правотворчості в Україні, а саме: референдна правотворчість – це безпосередня правова діяльність Українського народу щодо встановлення, зміни та скасування норм права з їх подальшою об'єктивацією у прийнятих шляхом всеукраїнського референдуму актах чинного законодавства [211, с. 35].

Категорія «референдна правотворчість» почала наповнюватися реальним правовим змістом після порушення вітчизняним теоретиком права О. Мурашиним питання про юридичну природу актів прямого народовладдя, зокрема й правових актів референдуму. Вагомими аспектами монографічного дослідження О. Мурашина «Акти прямого народовладдя у правовій системі» (1999 р.) [114] є обґрунтування авторського визначення поняття прямої правотворчості як офіційної організаційно оформленої діяльності колективних суб'єктів безпосередньої демократії, спрямованої на створення правових норм, а також характеристика основних стадій «прямого правотворчого процесу».

Вартим уваги є пропоноване українськими теоретиками права О. Богачовою, О. Зайчуком і О. Копиленком дослідження «Законотворчий процес в Україні» (2006 р.) [8], присвячене загальній характеристиці законотворчої діяльності, аналізу законотворчих процедур та визначенню правового статусу суб'єктів, які беруть у них участь. Науковий інтерес для розгляду порушеної нами проблеми становить виокремлення вченими народу України як самостійного суб'єкта законодавчої правотворчості, зокрема при прийнятті законів на всеукраїнському референдумі.

Ключові проблеми законотворчого процесу в Україні та нові підходи до його наукового, нормативно-правового й організаційного забезпечення неодноразово були предметом дослідження у працях О. Богачової, О. Копиленка [7, 9, 75]. Питання вдосконалення законотворчої діяльності розглядається

правознавцями й у контексті активізації участі громадян у законотворчому процесі, підвищення рівня їх правової культури і правосвідомості. Наукові дослідження питань участі громадян у законодавчій правотворчості дозволяють сформулювати уявлення про форми такої участі, виокремити ті з них, які передбачають безпосередню та опосередковану участь громадян у процесі підготовки, обговорення і прийняття законів України.

Відзначимо значущість впливу на пізнання юридичної природи референдної правотворчості дослідження «Участь громадськості у законодавчому процесі» (2006 р.), яке було проведене Лабораторією законодавчих ініціатив [239]. У рамках цього дослідження мала місце спроба створення цілісного розуміння правового інституту участі громадськості у процесі законотворення. Запропонована експертом Лабораторії законодавчих ініціатив А. Євгенєвою система участі громадян у процесі законотворення дозволяє доволі чітко визначити коло правовідносин, що потребують правового врегулювання, створює основу і для характеристики референдуму з метою з'ясування його ролі у правотворчості.

Отже, референдум є правовою формою правотворчості, за якої верховним правотворцем є сам народ. Сутність референдної правотворчості в Україні полягає у безпосередньому здійсненні правотворчості Українським народом шляхом ініціювання, організації та проведення всеукраїнського референдуму, результати якого мають належну юридичну силу. Зміст референдної правотворчості визначають правові акти всеукраїнського референдуму, які мають нормативно-правовий характер і виражають волю Українського народу щодо найважливіших питань суспільного та державного життя.

## **1.2. Історія становлення і розвитку інституту референдуму як форми правотворчості народу**

Загальнотеоретична характеристика референдної правотворчості Українського народу вимагає комплексного аналізу основних етапів становлення

та розвитку референдумів, під час яких реалізується правотворчість народу, у контексті світової історії. Референдум є новою для вітчизняної теорії та практики правотворчості формою встановлення, зміни чи скасування норм права. До проголошення незалежності України Конституція чи закони України не могли бути прийняті народом шляхом референдуму. Як відомо, у дорадянський період історії української державності референдуми, незважаючи на об'єктивність потреби в їх проведенні (наприклад, у період національно-визвольних змагань 1918–1921 рр.), не практикувалися ні на загальнодержавному, ні на місцевому рівнях. За радянської ж доби ні Конституція УРСР 1937 р., ні Конституція УРСР 1978 р. не передбачали реальних механізмів проведення конституційного чи законодавчого референдумів, на що неодноразово звертали увагу українські вчені [138, с. 86; 243, с. 16].

У працях, присвячених референдумам, референдній демократії, обґрунтовано положення про те, що значний вплив на впровадження референдумів у політичне життя, правотворчу практику у період новітньої історії України справив розвиток вітчизняної та зарубіжної політико-правової думки у сфері народного суверенітету і форм його реалізації, а також зарубіжний досвід проведення референдумів із метою забезпечення повноцінної участі народу у вирішенні найбільш важливих питань суспільного і державного життя.

Референдна правотворчість набула розвитку у державах Європи і світу в другій пол. XX – на поч. XXI ст. Утім, досвід застосування референдуму як форми конституційної та законодавчої правотворчості народу має значно давнішу історію. Перший достовірно відомий референдум 1439 р. у швейцарському кантоні Берн, який стосувався введення додаткового податку з метою погашення військових боргів цього кантону, по-суті, легітимізував внесення змін до тогочасного податкового законодавства кантону. Разом із тим першим законодавчим референдумом у його сучасному розумінні, на переконання М. Оніщука, необхідно вважати референдум 1875 р. у Швейцарії, на якому було відхилено поправку до виборчого законодавства про розширення виборчих прав,

але прийнято законопроект про запровадження інституту цивільного шлюбу [129, с. 6].

Наприкінці XIX ст. референдум як форма законодавчої правотворчості народу отримав визнання не лише у Швейцарії, а й в інших країнах світу. Необхідно погодитися з дослідниками, що не варто ідеалізувати тогочасний досвід застосування законодавчих референдумів, адже їх результати інколи були неочікуваними. Так, на референдумі 1882 р. у Швейцарії відхилено законопроект про заходи боротьби з епідемією шляхом щеплення всього населення країни, а на референдумі 1898 р. в Австралії було прийнято закон про викуп державної залізниці [150, с. 344–345].

Свого часу французький філософ Ж.-Ж. Руссо, стверджуючи, що воля народу не може бути представленою, а представницькі установи покликані лише обговорювати закони, тоді як їх прийняття та відхилення є виключно привілеєм народу, акцентував увагу на тому, що під законом як предметом всенародного голосування необхідно розуміти не лише публічно-правовий законодавчий акт, а й конституцію («основний закон»).

Вплив ідей Ж.-Ж. Руссо засвідчив порядок прийняття Конституцій Франції 1793 і 1795 рр., що були попередньо схвалені законодавчим органом і затверджені первинними зборами виборців, тобто шляхом голосування виборців фактично за місцями проживання. У Конституції Франції 1793 р. передбачалася можливість відхилення законів та ініціювання змін до самої конституції за рішеннями, схваленими визначеною кількістю первинних зборів. Шляхом голосування виборців у кожній комуні була прийнята Конституція Франції 1799 р. На переконання В. Шаповала, прийняття або затвердження конституції шляхом відповідного голосування являє собою реалізацію ідеї, за якою конституція є своєрідною правовою формою суспільного договору, що ґрунтується на «загальній волі» (волевиявленні народу) [260, с. 6]. Підкреслимо, що досвід голосувань у комунах був запозичений під час прийняття Конституції в 1802 р. у Швейцарії, яка на той час перебувала під політичним контролем Франції.

Конституція Швейцарської конфедерації 1848 р., затверджена шляхом голосування населення кантонів, закріплювала право на участь у референдумі, а також виключне право швейцарського народу (з цього часу суб'єктом публічної влади визнавався не лише народ кожного із кантонів, а й увесь швейцарський народ у цілому) ініціювати перегляд Конституції і приймати новий Основний Закон держави; право законодавчого референдуму та народної законодавчої ініціативи [226, с. 121–122]. Прийнята на референдумі 1874 р. Конституція Швейцарії чітко сформулювала функції інституту референдуму у національно-правовій системі. Аналіз конституційних положень свідчить, що швейцарські громадяни беруть участь у правотворчості й управлінні державою шляхом розгляду та вирішення широкого спектра питань на референдумах. Лише на федеральному рівні у Швейцарії у період із 1848 р. до лютого 2008 р. було проведено 529 референдумів, із них 206 обов'язкових і 161 факультативний, а також 162 – щодо прийняття народної конституційної ініціативи [77, с. 4].

Швейцарська практика конституційної правотворчості народу набула поширення на місцевому рівні у США. У 40-х роках XIX ст. практично в усіх штатах США інститут референдуму пов'язували із затвердженням конституції та змін до неї, а також із прийняттям певних законів. За період 1840–1869 рр. лише 4 конституції із 43 прийняті законодавчими органами штатів. Надалі референдна правотворчість застосовувалася у Північноамериканських штатах досить часто. Але на законодавчому рівні референдуми були інституалізовані у США лише наприкінці XIX ст. Уперше інститут законодавчого референдуму був закріплений у Конституції Південної Дакоти у 1898 р. [45, с. 49]. Необхідно зауважити, що референдум як форма правотворчості у США набув поширення виключно на рівні штатів, федеральні референдуми у цій країні ніколи не проводилися.

Водночас у XIX ст. у багатьох державах світу набула поширення теорія парламентаризму, що з часом стала домінувати над ідеями прийняття на референдумі актів чинного законодавства. За твердженням М. Оніщука, поняття «парламентаризму» із середини XIX ст. почало пов'язуватися не лише з виборами як із демократичним способом делегування народного суверенітету

представницькому органу та з вільним представницьким мандатом членів парламенту, а й із законодавчою функцією цього представницького органу [137, с. 209]. До того ж теорія безпосереднього народовладдя у розглядуваний період підмінилася ідеями так званої «плебісцитарної демократії». Як відомо, сутність плебісцитарних референдумів зводиться до голосування виборців, результати якого мають на меті вираження політичної підтримки глави держави та курсу, що ним проводиться, чи продовження терміну його повноважень. Очевидно, що на кінець XIX ст. під впливом ідеології представницької демократії, що створила підґрунтя для розвитку парламентської правотворчості, а також істотно дискредитований результатами плебісцитів правотворчий потенціал референдуму залишався нереалізованим.

Референдна правотворчість набуває актуальності після Другої світової війни. Так, у 1945 р. громадяни Франції проголосували за розроблення нової Конституції, яка була прийнята шляхом конституційного референдуму 1946 р. Всенародне прийняття Конституції та внесення змін до її чинної редакції мали місце у Франції й у наступні роки (1958, 1962, 2000). Референдна правотворчість була реалізована також в Іспанії під час прийняття у 1966 р. Органічного закону держави, що визначав структуру органів державної влади, та Конституції 1978 р. [150, с. 346–350, 361].

Одним із перших законодавчих актів, ухвалених у повоєнний період, був прийнятий шляхом референдуму 1947 р. в Іспанії закон про успадкування посади глави держави. У 1963 р. на законодавчому референдумі у Данії громадяни відхилили законопроекти щодо права держави на пріоритетну купівлю земель, права органів місцевого самоврядування першими скуповувати приміські території, обов'язку власника маєтку мешкати на своїй приватній території, права держави запобігати земельній спекуляції та розривати приписи про охорону довкілля. У 1972 р. у Швейцарії на референдумі було відхилено законопроект про продаж зброї за кордон. У 1974 р. в Італії громадяни проголосували за закон, який регламентував цивільні розлучення [150, с. 170, 347–349].

Європейська практика всенародного ухвалення конституції на референдумі була підтримана в державах Латинської Америки. Так, референдуми щодо прийняття нових конституцій або внесення змін до чинних мали місце в Уругваї (1951, 1980 рр.), Колумбії (1957 р.), Еквадорі (1972 р.), Чилі (1980 р.), Гаїті (1991 р.), Перу (1993 р.), Венесуелі (2004, 2008, 2009 рр.) та в інших державах зазначеного регіону. Разом із тим досвід проведення таких референдумів не завжди є вдалим, адже легітимізовані народом конституційні зміни часом мали недемократичний характер. Наприклад, на загальнонаціональному референдумі 15 лютого 2009 р. у Венесуелі були схвалені конституційні новели щодо відміни обмеження на кількість переобрань президента цієї держави, губернаторів, мерів і депутатів. Відповідна поправка була підтримана 54,68 % голосів [15], хоча ще у грудні 2007 р. венесуельці відхилили зазначені новації на референдумі.

У кінці XX ст. референдуми були визнані у країнах Східної, Центральної та Південної Європи. У 90-х роках XX ст. питання незалежного існування та прийняття конституцій стали предметом всенародного волевиявлення у пострадянських країнах.

Конституційні референдуми й до цього часу зберігають свій значний потенціал у багатьох державах світу, що прагнуть не лише до удосконалення національних конституцій, а й до їх легітимізації у спосіб, який не викликав би жодних сумнівів щодо їх всенародної сутності. Як приклад, 12 вересня 2010 р. у Туреччині відбувся загальнонаціональний референдум щодо внесення змін до Конституції. Пропоновані правлячою партією поправки стосувалися передусім важливих змін судової системи, які, на думку уряду, повинні зміцнити демократичні засади країни і привести Основний закон у відповідність до стандартів ЄС. За останні майже 30 років до Конституції Туреччини, розробленої у 1982 р. учасниками військового перевороту, вносилися численні поправки, проте на загальнонародний референдум це питання було винесене вперше. У голосуванні взяли участь 77 % виборців. Зміни до конституції, більшість яких справді мала демократичну спрямованість, підтримали майже 60 % населення країни.

На референдумі в Єгипті у грудні 2012 р. розроблений Конституційною асамблеєю проект нової Конституції був схвалений 63,8 % виборців.

На початку XXI ст. у державах–членах ЄС та інших країнах світу була проведена й низка законодавчих референдумів. Так, у 2009 р. в Італії на референдум було винесено питання лібералізації закону про штучне запліднення, але через низьку явку виборців (менше 50 %) такий референдум не відбувся. За результатами проведеного в Італії 12–13 червня 2011 р. референдуму близько 90 % італійців, які взяли участь у голосуванні, висловилися за скасування закону, що надає членам уряду імунітету перед судом. На загальнонаціональний референдум, що вперше за останні 16 років зібрав кворум (явка виборців становила 57 %), також були винесені закони про зняття заборони на будівництво АЕС в Італії та про приватизацію галузі водопостачання. Ці ініціативи підтримувалися урядом Берлусконі, але італійці їх відхилили.

На референдумі 5 травня 2011 р. у Словенії було відхилено пропозицію уряду про підвищення пенсійного віку до 65 років. Проти проведення пенсійної реформи проголосували 72,17 % виборців. Зауважимо, що підвищення пенсійного віку – це вимога Міжнародного валютного фонду та Європейського Союзу, що згодні надавати допомогу Словенії у подоланні наслідків глибокого економічного спаду лише в разі проведення реформ, однією з яких є пенсійна.

4 жовтня 2013 р. в Ірландії відбувся референдум із питання ліквідації Сенату – верхньої палати парламенту. Зазначимо, що урядова коаліція виступала за ліквідацію Сенату, аргументуючи це тим, що його розпуск міг би щороку зберігати 20 мільйонів євро платників податків. За результатами референдуму парламент Ірландії залишився двопалатним.

Законодавство Швейцарії, на відміну від законодавства більшості європейських країн, уможливорює висування народних ініціатив стосовно змін до конституції, інших законодавчих актів та винесення їх на референдум незалежно від того, чи схвалені такі ініціативи парламентом країни. На референдумі 3 березня 2013 р. швейцарці повинні були визначитися, чи підтримують вони федеральний порядок стосовно сімейної політики (схвалено більшістю голосів,

але відхилено більшістю кантонів), поправку до федерального закону щодо містобудівельного зонування (схвалено більшістю голосів) та ініціативу стосовно регулювання оплати топ-менеджерів компаній (схвалено більшістю голосів і всіма кантонами). На референдумі 9 червня 2013 р. у Швейцарії 78,4 % виборців проголосували за внесення змін до Закону про надання притулку, водночас Закон про прямі вибори до Федеральної ради Швейцарії було відхилено 76,3 % виборців.

Питання про скасування обов'язкової військової служби, що стало предметом всенародного голосування 22 вересня 2013 р., є одним із найбільш дискусійних у швейцарському суспільстві. Нагадаємо, що для винесення питання про скасування загального призову на референдум, ініціативна група зібрала 100 тис. підписів. За результатами голосування, як і двох попередніх референдумів із цієї проблеми (1989 і 2001 рр.), населення Швейцарії висловилося за збереження загального призову на військову службу. Інші питання референдуму, зокрема щодо лібералізації режиму нічної торгівлі у магазинах при автозаправках та зміни до Закону про боротьбу з епідеміями були схвалені більшістю голосів.

Законодавчі референдуми набули поширення й у пострадянських республіках. Наприклад, у 2008 р. у Латвії через референдум здійснена спроба внести зміни до Закону «Про державні пенсії». Оскільки у голосуванні взяли участь менше половини виборців, які брали участь в останніх парламентських виборах, поправки не були прийняті, хоча більшість (96,44 %) учасників референдуму їх підтримали [178]. 18 лютого 2012 р. у Латвії відбувся референдум з приводу законопроекту «Поправки до Конституції Латвійської Республіки», який передбачав надання російській мові статусу другої державної мови. Виборці (74,8 %), які взяли участь у референдумі, проголосували проти, що мало своїм наслідком відхилення відповідних поправок [179].

Зосереджуючи увагу на генезисі досліджуваного виду правотворчості, доходимо висновку, що у світовій історії становлення та розвитку референдуму можна виділити чотири етапи: перший (кінець XVIII – XIX ст.) – впровадження

референдумів у конституційну правотворчу діяльність та практику законотворення Франції, Швейцарії, штатів Північної Америки та інших країн світу, проте вже на поч. XX ст. референдна правотворчість у європейських країнах, за винятком Швейцарії, втрачає свою актуальність; другий (1919–1939 рр.) – період між двома світовими війнами, коли референдна правотворчість була винятковим явищем; третій (1945–1991 рр.) – закріплення у національному праві та практикування конституційних і законодавчих референдумів у більшості країн світу; четвертий (останнє десятиліття XX ст. – до сьогодні) – визнання референдуму одним із основних способів реалізації права народу на здійснення влади у державі через прийняття ним нормативно-правових актів із широкого кола питань суспільного та державного життя як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Нині для України, як і для більшості держав, що утворилися після розпаду колишнього СРСР, проблема референдумів і референдної правотворчості зберігає свою новизну.

У новітній історії України рішення першого всеукраїнського референдуму стало висхідною точкою відліку незалежності нашої держави, актом національного державотворення. Як відомо, 1 грудня 1991 р. відбувся всеукраїнський референдум, на якому переважна більшість громадян України (90,3 %) проголосували за підтвердження вищої юридичної сили Акта проголошення незалежності України, прийнятого Верховною Радою Української РСР 24 серпня 1991 р. Нагадаємо, що проведення відповідного референдуму було призначене Верховною Радою на підставі Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286-XII.

Слушним є зауваження, що всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. не стосувався безпосередньо Основного закону держави, проте Акт проголошення незалежності України став ідеологічним підґрунтям нині чинної Конституції України. Про це, зокрема, свідчить її преамбула, в якій визначено, що Верховна Рада України прийняла Конституцію «керуючись Актом проголошення

незалежності України від 24 серпня 1991 р., схваленим 1 грудня 1991 р. всенародним голосуванням» [243, с.17].

Спроби реалізації референдної правотворчості під час прийняття Конституції України, внесення до неї змін мали місце впродовж усієї історії незалежності нашої держави. У 1992–1996 рр. тривали дискусії з приводу доцільності проведення референдуму щодо ухвалення нової Конституції України. Деякі вчені висловлювали думки про неможливість всенародного прийняття Основного закону. На переконання В. Тація та Ю. Тодики, за допомогою референдуму не завжди можна виявити реальну волю народу, а тому «найбільш оптимальною формою прийняття Конституції, інших законодавчих актів є парламентська» [227]. О. Бандурка і М. Жуган стверджували, що шляхом референдуму можна лише схвалити Конституцію, а не розробити її, отже, «апеляція з конституційних питань до народу є справжнім популізмом» [2, с. 32].

Процес розроблення проекту Конституції України відбувався за умов жорсткого протистояння між Верховною Радою та Президентом України щодо обсягу повноважень кожного з цих інститутів влади у державно-політичній системі України та способу ухвалення нової Конституції України. 26 червня 1996 р. Президент України видав Указ про винесення 25 вересня 1996 р. на всеукраїнський референдум проекту Основного закону. У відповідь Верховна Рада України ухвалила рішення про роботу в режимі одного засідання до того часу, поки Конституція не буде прийнята [104, с. 52]. Після прийняття Конституції парламентом 28 червня 1996 р. Президент України скасував Указ про проведення всеукраїнського референдуму.

У Рішенні від 11 липня 1997 р. № 3-зп (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) Конституційний Суд України роз'яснив, що «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який лише одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття». При цьому наголошено, що сам Основний закон «не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України» (абзац перший

пункту 4 мотивувальної частини). Таке право було закріплене Конституцією 1978 року. Тим самим чинна Конституція України, на переконання В. Шаповала, була прийнята у цілком легальний на той час спосіб, але від нього на сьогодні фактично відмовилися [262].

Спроби ініціювання всеукраїнського референдуму з конституційних питань мали місце й у наступні роки, однак в усіх випадках ЦВК відмовляла ініціативним групам у реєстрації через невідповідність питань референдуму чинному законодавству та порушення процесуальних вимог щодо ініціювання всеукраїнського референдуму [27, с. 384–388].

Нагода ревізувати Конституцію України на референдумі випала Українському народові у квітні 2000 року. На виконання вимоги більше ніж трьох мільйонів громадян України, засвідченої в установленому порядку протоколом ЦВК від 15 січня 2000 р. «Про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою», відповідно до статті 72 та пункту 6 статті 106 Конституції України Президент України 15 січня 2000 р. видав Указ № 65/2000 «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» [164].

Питання, що були винесені на всенародне голосування, правознавці характеризують і як інституційні, і як законодавчі. Частина з них прямо чи опосередковано стосувалася довіри до діючої Верховної Ради України, інші – внесення змін до Конституції України. Складність питань референдуму викликала неоднозначне ставлення до цієї події українських політиків, громадських діячів і науковців.

16 квітня 2000 р. на підставі Указів Президента України від 15.01.2000 р. № 65/2000 «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» і від 29.03.2000 р. № 548/2000 «Про внесення змін до Указу Президента України від 15 січня 2000 р. № 65» та на основі Рішення Конституційного Суду України від 27.03.2000 р. № 3-рп (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) було проведено всеукраїнський референдум за народною ініціативою. У ньому взяли участь

29 728 575 виборців (81,15 %) із 36 629 926 громадян, внесених до списку громадян України, які мали право голосу на референдумі [162]. Усі питання референдуму отримали народне схвалення.

Отже, за підсумками всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. маємо підтримані народом зміни до Конституції України. Водночас воля Українського народу залишилася фактично проігнорованою. Ні Конституція України, ні Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., ні Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп, що підтверджувало імперативний характер результатів конституційного референдуму, не визначали порядку реалізації його рішень.

З метою забезпечення виконання прийнятих 16 квітня 2000 р. на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою рішень, керуючись частиною другою статті 102 Конституції України, глава держави видав Указ від 29 травня 2000 р. «Про комісію з підготовки змін до Конституції України та інших законопроектів, що впливають із рішень всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» [149]. Щоправда, діяльність Комісії була безуспішною, а рішення всеукраїнського референдуму 2000 р. залишилися нереалізованими. Як зазначає В. Федоренко, з численних проектів законів України про внесення змін до Конституції України на підставі рішень всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. лише два (висновки Конституційного Суду України № 1-в від 27.06.2000 р. і № 2-в від 11.07.2000 р.) отримали висновок Конституційного Суду України, як це передбачає стаття 159 Основного закону. Проте Верховна Рада так і не змогла подолати внутрішніх суперечок та затвердити рішення всеукраїнського референдуму, хоча таке затвердження ніяким чином не впливає на обов'язковість рішень всеукраїнського референдуму відразу після їх офіційного оприлюднення [243, с. 18].

Увага до інституту референдуму, предметом якого є нормативно-правовий акт належної юридичної сили, помітно зросла у період конституційно-правової реформи, започаткованої наприкінці 2004 р. із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Про недотримання конституційної

процедури розгляду й ухвалення згаданого Закону, а також про змістовні невідповідності конституційного проекту загальним засадам Конституції України 1996 р. та стандартам сучасного європейського конституціоналізму зауважили у своїх висновках європейські та вітчизняні публічні інститути, зокрема Парламентська асамблея Ради Європи, Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Пізніше, у 2006–2010 рр., вищезгадані недосконалості, правотворчі та правозастосовні колізії оновленої Конституції України спричинили низку конституційних конфліктів.

Політичне напруження, яким супроводжувалося питання реформування Конституції України, свідчило про необхідність пошуку не стільки політичного, оскільки він має тимчасовий характер, скільки суспільного компромісу навколо базових засад діяльності Української держави. Відсутність такого компромісу зумовлює нігілістичне ставлення до Основного закону та існування цілого ряду правових норм у форматі *de jure* без своєї належної реалізації. Тож після прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» 2004 р. загальнопоширеним у політичних та експертних колах стало визнання доцільності затвердження оновленої Конституції на всеукраїнському референдумі. Правовою підставою для проведення такого референдуму було Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом). Утім, конституційного референдуму у 2005–2006 роках в Україні так і не було проведено.

Створення нової конфігурації влади у розглядуваний період продемонструвало неготовність політичних сил грати за встановленими ними самими конституційними правилами. Багато хто з українських політиків висловлювався на користь розроблення нових проектів Конституції з їх подальшим затвердженням на всеукраїнському референдумі. 17 січня 2006 р. Голова ЦВК Я. Давидович повідомляв, що до Центрвиборчкому почали надходити матеріали стосовно ініціативи Президента України про проведення всеукраїнського референдуму з питання конституційної реформи [150, с. 85].

На цей час у деяких друкованих виданнях з'являються статті, автори яких аналізують проблеми, пов'язані з проведенням в Україні конституційного референдуму. Зокрема, досліджуючи Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп та від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп, автор статті «Вступ до референдуму. Короткий курс» стверджує, що з першого рішення Конституційного Суду «можна було зробити лише один висновок: приймати Основний закон на референдумі не можна». Друге Рішення Конституційного Суду, на думку автора, навпаки, дозволяє це робити. Суперечність у Рішеннях Конституційного Суду приводить автора до тупикової ситуації: «Попри появу двох спеціальних роз'яснень уповноваженого органу, досі не зрозуміло: чи можливий конституційний референдум? Якщо можливий, то який? Які його правові наслідки?» Висловлювалася думка, що «Президент не може вийти з ідеєю референдуму, тим більше конституційного» [174].

На хибність вищенаведених тверджень звертають увагу провідні правознавці. Так, М. Оніщук, аналізуючи референдне законодавство, рішення і висновки Конституційного Суду України, пояснював, що «конституційний референдум не лише можливий, а й обов'язковий. Це гарантовано розділами I, III, XIII Конституції України і роз'яснено Рішеннями Конституційного Суду України». Президент України як гарант Конституції мав право призначити референдум для безпосереднього затвердження народом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» 2004 р. [134].

У зверненні до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2005 році» від 6 лютого 2006 р. В. Ющенко висловив ініціативу про розроблення конституційною комісією проекту нової редакції Конституції України і затвердження цього проекту на всеукраїнському референдумі, як це передбачено розділом XIII Конституції України. Внаслідок кризових явищ березня – квітня 2007 р. передбачені Президентом України конституційні ініціативи залишалися переважно нереалізованими.

Після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України V скликання та призначення позачергових виборів до парламенту на 30 вересня 2007 р. ідеї прийняття суспільно значущих рішень конституційного характеру на всеукраїнському референдумі набули нового значення. Як зазначає В. Федоренко, політичні партії та виборчі блоки, що мали потенційну можливість потрапити до новообраної Верховної Ради України, вдалися до ініціювання проведення всеукраїнських референдумів за народною ініціативою, питання яких прямо чи опосередковано стосувалися внесення змін до Конституції України чи прийняття нової Конституції України [243, с. 18–19].

«Референдні ініціативи» учасників виборчої кампанії 2007 р. за умови незареєстрованості Центральною виборчою комісією відповідних ініціативних груп не мали жодних юридичних наслідків. До того ж питання, які представники «Нашої України», Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ), Партії регіонів, інших політичних сил пропонували винести на всенародне голосування, не мали форми проекту завершеного нормативно-правового акта, який після свого затвердження на референдумі набирав би чинності і не потребував санкціонування з боку іншого суб'єкта правотворчості. У цілому ідеї проведення референдумів у період виборчих кампаній є, на думку науковців, політичними технологіями. «Ініціативи проведення референдумів буквально напередодні виборчого процесу або під час цього процесу можна розцінювати виключно як технологічні засоби ведення передвиборчої кампанії тією чи іншою політичною силою», – наголошувала свого часу М. Ставнійчук [221].

Наступний етап новітнього конституційного процесу в Україні характеризувався започаткуванням конституційних ініціатив Президента України та інших парламентських і позапарламентських політичних сил щодо модернізації Основного закону, організацією і діяльністю Національної конституційної ради [161], широким громадським обговоренням згаданих конституційних ініціатив та поданням Президентом України до Верховної Ради України 31 березня 2009 р. законопроекту про внесення змін до Конституції України.

Після прийняття Конституційним Судом України 30 вересня 2010 р. рішення про визнання таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закону України «Про внесення змін до Конституції України» 2004 р. пошук оптимальних шляхів системного оновлення Конституції України активізувався. Тривав і нормативно започаткований Президентом України процес формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї як спеціального допоміжного органу при Президентові України, утвореного з метою підготовки законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України [159]. Зауважимо, що схвалений 21 червня 2013 р. на засіданні Конституційної Асамблеї попередній проект Концепції внесення змін до Конституції України викликав дискусії у вітчизняній юридичній думці щодо механізмів модернізації Основного закону та забезпечення його верховенства.

Після Революції гідності 2014 р. Україна перебуває у процесі чергових конституційних змін. Перед державними діячами, вченими-правознавцями та у середовищі української громадськості наразі постає питання щодо суб'єктів і процедури реформування Конституції України (акта установчої влади народу). Чи варто це робити шляхом проведення всеукраїнського референдуму, чи шляхом створення органу установчої влади, чи право на зміну конституційних норм може реалізувати представницький орган влади – Верховна Рада України (від імені та в інтересах усього народу)?

Зберігає свою гостроту й актуальність проблема законодавчих референдумів. Необхідно підкреслити, що однією з причин незатребуваності потенціалу референдуму як форми законодавчої правотворчості Українського народу є недосконалість референдного законодавства. До листопада 2012 р. залишався чинним Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. Частина його положень не відповідала Конституції України або ж мала неоднозначне тлумачення у світлі конституційних приписів. Цей нормативний акт передбачав недосконале законодавче регулювання ряду процедур і відносин, що виникають у ході організації та проведення всеукраїнського референдуму, особливо коли йдеться про референдум за народною ініціативою. Чергові невдалі

спроби ініціювати проведення всеукраїнських референдумів, предметом яких є нормативно-правовий акт, підтверджують, що діюче на той час референдне законодавство не містить виважених правових механізмів реалізації правотворчості народу.

Відсутність політичного консенсусу щодо концепції реформування інституту референдуму унеможливлювало й прийняття нового закону про всеукраїнський референдум. Так, у Верховній Раді України IV скликання на розгляді перебував лише один законопроект № 0899 від 14.05.2002 р., спрямований на врегулювання процедури проведення всеукраїнського референдуму. Він був двічі ветоований Президентом України. Упродовж тривалого часу цей документ займав останні місця у переліку питань до порядку денного відповідної сесії Верховної Ради України, а у зв'язку з початком роботи Парламенту нового скликання його було знято з розгляду.

Під час роботи Верховної Ради України V скликання був зареєстрований новий проект закону про всеукраїнський референдум № 1200 від 27.07.2006 р., однак у листопаді 2007 р. документ відкликано суб'єктом законодавчої ініціативи.

У Парламенті VI скликання зареєстровано законопроекти про всеукраїнський референдум: № 1374 від 18.01.2008 р. (внесений народним депутатом О. Лавриновичем) і № 1374-1 від 01.02.2008 р. (внесений народним депутатом Ю. Ключковським). 5 червня 2009 р. Верховна Рада України прийняла у другому читанні і в цілому Закон України «Про всеукраїнський референдум» (реєстр. № 1374). 7 липня 2009 р. Президент України скористався правом вето і запропонував повторно розглянути цей Закон та відхилити його як такий, що не узгоджується з нормами Конституції України, не створює належних правових гарантій для здійснення народного волевиявлення. 17 листопада 2009 р. Верховна Рада України не змогла подолати вето Президента України на Закон України «Про всеукраїнський референдум». За подолання вето проголосували 155 депутатів із 429 зареєстрованих у залі. У той самий час за пропозицію глави держави відхилити Закон проголосували 38 депутатів із 429 зареєстрованих.

Оскільки Верховна Рада України не ухвалила жодного позитивного рішення, цей документ автоматично вважався скасованим.

Після зняття з розгляду Верховної Ради України восени 2009 р. законопроектів про всеукраїнський референдум відповідні законопроектні роботи були активізовані у Міністерстві юстиції України. Розроблений з ініціативи М. Оніщука (з грудня 2007 до березня 2010 року – міністр юстиції України) законопроект «Про всеукраїнський референдум» на початку 2010 р. був запропонований на офіційному сайті Мін'юсту для громадського обговорення. Новації оприлюдненого Мін'юстом законопроекту, що враховував попередній досвід створення аналогічних законів та рекомендації Венеціанської комісії ПАРС, на нашу думку, є вдалим, адже істотно посилюють нормативно-правовий механізм забезпечення реалізації права громадян на участь у правотворчості. Більшість із напрацювань цього законопроекту були використані у подальшій нормопроектній роботі, спрямованій на удосконалення референдного законодавства в Україні.

До весни 2010 р. на розгляд Верховної Ради України народними депутатами були винесені три законопроекти про всеукраїнський референдум: законопроект про всеукраїнський референдум, підготований народним депутатом Д. Шпенюком (реєстр. № 6278 від 29.04.2010 р.); законопроект про всеукраїнський референдум, підготований народним депутатом Ю. Ключковським (реєстр. № 6278-1 від 21.04.2010 р.); законопроект про референдуми в Україні за авторством народного депутата В. Коновалюка (реєстр. № 6278-2 від 26.04.2010 р.). У червні 2010 р. Верховна Рада України віддала перевагу законопроекту «Про всеукраїнський референдум», внесеному народним депутатом Д. Шпенюком (прийнятий 3 червня 2010 р. у першому читанні). Постановою Верховної Ради України від 10 липня 2010 р. проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» (реєстр. № 6278 від 29.04.2010 р.) направлено на повторне друге читання.

6 листопада 2012 р. на пленарному засіданні Верховної Ради України був проголосований як закон проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» (реєстр. № 6278 від 29.04.2010 р.) у редакції першого читання.

20 листопада Верховна Рада відмовилася підтримати проект Постанови народних депутатів С. Саса і М. Томенка «Про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття як закону проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум». За це рішення проголосували лише 16 із 276 народних депутатів, зареєстрованих у сесійній залі. Проектом Постанови передбачалося скасувати рішення Верховної Ради від 6 листопада про ухвалення закону про всеукраїнський референдум як таке, що прийняте з грубим порушенням вимог Конституції України та Регламенту Верховної Ради України. 22 листопада Закон було направлено на підпис Президентові України. 28 листопада 2012 р. Закон України «Про всеукраїнський референдум» № 5475-VI від 06.11.2012 р. набрав чинності. Необхідно зазначити, що ряд провідних учених і фахівців критично оцінили зміст цього закону як на предмет конституційності, так і на предмет демократичності, прозорості, неупередженості. З огляду на це варто очікувати, що новообрана Верховна Рада поставить собі за мету змінити Закон України «Про всеукраїнський референдум», привести його у відповідність до вимог Конституції України та міжнародних стандартів.

Узагальнюючи попередні теоретичні положення, можна дійти висновку, що генезис референдної правотворчості в Україні у контексті європейської історії становлення, розвитку і визнання референдуму як форми конституційної та законодавчої правотворчості народу припадає на її новітній період (1991–2015 рр.). Умовно виділяємо три його основних етапи: перший (1991–2000 рр.) – прийняття Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в 1991 р. та проведення першого всеукраїнського референдуму, який легітимізував Акт проголошення незалежності України, визначення засад референдної правотворчості Українського народу в Конституції України 1996 р. та невдалі спроби ініціювати референдну правотворчість у 1997–2000 рр.; другий (2000–2012 рр.) – проведення 16 квітня 2000 р. конституційного всеукраїнського референдуму, рішення якого так і залишилися нереалізованими, формування теоретичних основ референдумів і референдної правотворчості; третій (кінець 2012 – до цього часу) – набрання чинності Закону України «Про

всеукраїнський референдум» 2012 р., що передбачає суперечливу процедуру здійснення конституційної та законодавчої референдної правотворчості в Україні. Після Революції гідності 2014 р. та у зв'язку з початком конституційної реформи у 2014–2015 р. знову гостро постало питання про унормування дієвого механізму референдної правотворчості з огляду на необхідність визначення основоположних питань зовнішньої та внутрішньої політики і проведення конституційної реформи в Україні.

### **1.3. Співвідношення референдуму з іншими формами безпосередньої участі громадян у правотворчості**

Одним із найважливіших аспектів розвитку громадянського суспільства, без якого сьогодні не можна уявити ні формування, ні вдосконалення різноманітних форм його активності, є право. Долаючи погляд на право як на виключний продукт діяльності уповноважених на правотворчість органів державної влади, сучасна юридична наука досліджує й обґрунтовує моделі динамічного двобічного зв'язку між державою і громадянами, коли право є результатом спільної взаємодії держави та суспільства, ефективним засобом гарантування реального статусу людини як найвищої соціальної цінності.

Як зазначав Ю. Хабермас, сучасна модель взаємовідносин держави і громадян повинна вибудовуватися не за традиційним принципом суб'єкт-об'єктних відносин (керуючі-керовані), а на механізмах «комунікативної поведінки», тобто на суб'єкт-суб'єктних відносинах, на принципах визначення рівноправності як людини «суспільної», так і людини «приватної», що передбачає як основну демократичну процедуру «діалогову комунікацію» державної влади і «вільної громадськості» [223, с. 6]. Невід'ємною частиною побудови сучасних взаємовідносин між державою і громадянами на принципах рівноправності та гарантування «діалогової комунікації» є забезпечення участі громадян у процесі розроблення і прийняття актів чинного законодавства.

Наголошуючи на актуальності питання взаємодії та взаємовпливу суб'єктів правотворчості, український правознавець Т. Дідич зазначає, що це питання необхідно аналізувати з позиції такої взаємодії та взаємовпливу зі сторони державних суб'єктів правотворчої діяльності, які за своєю природою і призначенням втілюють у правових приписах інтереси і потреби публічного характеру, та зі сторони недержавних суб'єктів правотворчої діяльності, які є інститутами громадянського суспільства і функціонування яких націлене на реалізацію його потреб. Доцільною є побудова такої взаємодії та взаємовпливу на паритетних засадах. Паритетність участі державних і недержавних суб'єктів у здійсненні правотворчості, на думку Т. Дідича, може бути узагальнено у двох аспектах: вплив інститутів громадянського суспільства на правотворчу діяльність, що здійснюється державними суб'єктами правотворчості, і вплив суб'єктів державної влади на правотворчу діяльність інститутів громадянського суспільства (народу, держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо) [28, с. 14].

Слушним є міркування експерта Лабораторії законодавчих ініціатив А. Євгенєвої щодо існування двох основних стратегій залучення громадян до процесу здійснення публічної влади у державі в цілому та прийняття законодавчих актів зокрема. По-перше, це стратегія прийняття рішення самими громадянами, по-друге, – вироблення рішення та прийняття закону за участі громадян [239, с. 6]. Під поняттям «участь громадськості у законотворенні» А. Євгенєва пропонує розуміти «процес безпосереднього або опосередкованого залучення однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організацій або груп, які діють відповідно до національного законодавства або практики, до процесу підготовки, обговорення та прийняття законів» [38, с. 29; 239, с. 7].

У наукових розвідках, присвячених визначенню ролі народу у здійсненні правотворчості в сучасних умовах розвитку правової системи, участь громадян у законотворчому процесі розглядається як публічна діяльність, невід'ємно пов'язана з правом громадян на участь у законотворенні та спрямована на

виявлення суспільних відносин, що потребують врегулювання на законодавчому рівні, а також на встановлення, зміну та скасування законів із метою такого регулювання [268, с. 67].

У межах дисертаційного дослідження зосередимо увагу на формах безпосередньої участі народу у правотворчості. Аналіз праць зарубіжних і вітчизняних учених дозволяє стверджувати, що ключовою формою безпосередньої участі народу у правотворчості є референдуми. Так, американський дослідник Д. Шмідт у своїй праці «Citizen Lawmakers» виділяє дві основні форми правотворчості народу: «referendum» та «initiative», до того ж остання по суті являє собою різновид референдуму [283]. До інститутів, що регулюють безпосередню правотворчість громадян, сучасний російський філософ-правознавець В. Руденко відносить референдум, народну правотворчу ініціативу, народне вето і загальні збори громадян [196, с. 14]. Подібні точки зору висловлювалися й у працях українських дослідників [38, с. 29].

Зауважимо, що виділені науковцями народна правотворча ініціатива та народне вето як форми безпосередньої участі громадян у законодавчій правотворчості не мають відповідного правового закріплення в Україні. Пропозиції щодо необхідності визначення і нормативного врегулювання інституту народної законодавчої ініціативи неодноразово висловлювалися українськими правознавцями [7, с. 6; 41, с. 29; 43, с. 25–28; 127, с. 174–186]. На нашу думку, важливою новацією розділу Конституції України, присвяченого народному волевиявленню, повинне стати запровадження в Україні таких форм безпосередньої демократії, а водночас і форм реалізації народом права на участь у правотворчому процесі, як народна законодавча ініціатива та народне вето. Зокрема, за ініціативою, наприклад, не менше ніж ста – п'ятисот тисяч громадян України, які мають право голосу, до Верховної Ради України вноситься проект закону, що розглядається невідкладно. Наслідком народного вето за ініціативою визначеної кількості громадян України може бути скасування закону в цілому або окремих його положень.

Слушним, на наш погляд, є зауваження, що інсталяція у правову площину України зазначених інститутів вимагає виваженості. Безпосередня демократія повинна раціонально конкурувати з парламентом у сфері правотворчості – неприпустимим є протиставлення безпосередньої демократії представницькій. Отже, важливим на сьогодні є чітке законодавче розмежування правотворчості народу як взаємодоповнювальної, а не взаємовиключної щодо парламентської правотворчості.

Необхідно також урахувати, що хоча народна ініціатива й дозволяє розширити участь громадян у правотворчому процесі, відповідні ініціативи можуть переслідувати корпоративні інтереси, які часто не відповідають загальнодержавним інтересам. У цьому контексті раціональною є позиція А. Євгенєвої, яка вважає, що запровадження в Україні інституту народної правотворчої ініціативи, з одного боку, сприятиме приверненню уваги законотворців до того сегмента законодавства, що потребує першочергового реформування, з іншого – може призвести до внесення на порядок денний конфронтаційних питань, розгляд яких заблокує роботу парламенту [239, с. 30]. Саме тому доцільним є вивчення зарубіжної практики регулювання народної правотворчої ініціативи, адже в умовах відсутності демократичних традицій існує значна ймовірність того, що розглядуваний інститут може стати інструментом досягнення політичних цілей.

З'ясуємо основні змістовні характеристики інститутів народної правотворчої ініціативи та народного вето, що дозволять здійснити аналіз їх співвідношення з референдумом як формою правотворчості народу. Вбачається, що такий аналіз дає можливість визначити пріоритети у становленні системи форм участі народу у правотворчому процесі в Україні.

У публічному праві зарубіжних країн народна правотворча ініціатива розглядається як складний інститут, який передбачає, що визначена кількість громадян може запропонувати проекти правових актів, зокрема проект закону про внесення змін до конституції чи інших нормативно-правових актів, шляхом внесення їх до представницького органу державної влади або винесення на

референдум. Залежно від предмета ініціативи розрізняють конституційну та законодавчу народні ініціативи. Нині на державному рівні народна правотворча ініціатива конституційно передбачена в Австрії, Албанії, Іспанії, Італії, Македонії, Польщі, Румунії, Словенії, Угорщині, Швейцарії, а також у ряді пострадянських країн, зокрема у Білорусі, Грузії, Киргизстані, Латвії, Литві.

У практиці зарубіжних країн можна виокремити чотири варіанти інституту народної правотворчої ініціативи. Охарактеризуємо їх із метою з'ясування реальної ролі народу у процесі правотворчості.

Перший варіант: передбачається, що ініціативи громадян відповідно до встановленої законодавством процедури виносяться на всенародне голосування, оминаючи представницький орган влади. Тобто громадяни приймають нормативно-правові акти безпосередньо на референдумі поза парламентськими процедурами. Дійсно, процедура народної ініціативи у даному випадку практично не відрізняється від процедури референдуму за народною ініціативою. Таким чином, реалізація народної правотворчої ініціативи обмежується збиранням підписів на вимогу проведення референдуму щодо нормативно-правового акта належної юридичної сили та народним голосуванням на референдумі.

У названому варіанті інститут народної законодавчої ініціативи, на думку російського вченого В. Руденка, є сукупністю правових норм, які регулюють єдиний законотворчий процес, що здійснюється громадянами поза представницьким органом державної влади. Ці норми регламентують відносини щодо створення громадянами законів на різних стадіях законотворчого процесу. В. Руденко виділяє ряд таких стадій: здійснення законодавчої ініціативи; публічне обговорення (розгляд) законопроекту громадянами, організаціями, органами державної влади; прийняття закону (всенародне голосування щодо предмета ініціативи); набрання законом чинності [194, с. 308].

Зазначена особливість свідчить, що роль представницького органу влади у даному варіанті зведена до мінімуму. Представницький орган може розглянути пропонування громадянами законопроект, публічно виявити свою позицію щодо предмета ініціативи, але не уповноважений вносити до законопроекту будь-які

зміни чи доповнення. Як правило, результати відповідного референдуму підлягають негайному опублікуванню.

Другий варіант: передбачається, що ініціативи громадян відповідно до встановленої законодавством процедури вносяться до представницького органу державної влади для попереднього розгляду, а потім виносяться на всенародне голосування. Розглядуваний варіант, як і попередній, передбачає вирішальну роль громадян у законодавчій правотворчості. Проте представницький орган має у своєму розпорядженні певні важелі впливу на хід розгляду ініціативи та ухвалення щодо неї рішення. Основна ж відмінність полягає у тому, що представницький орган уповноважений висувати альтернативний законопроект. Як стверджує В. Руденко, одночасне голосування щодо альтернативних проектів ускладнює прийняття винесеного у порядку народної ініціативи законопроекту. Оскільки питання у деяких випадках вирішується не відносною, а абсолютною більшістю голосів, поданих за кожний із альтернативних проектів, розділення голосів вважається своєрідним демократичним гальмом під час голосування щодо законопроектів, ініційованих громадянами [194, с. 313].

Отже, правове регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією права народу на здійснення законодавчої ініціативи у названих варіантах, спрямоване на забезпечення прийняття безпосередньо громадянами рішення стосовно запропонованого ними законопроекту. Вони мають можливість контролювати процес реалізації власної ініціативи на всіх його стадіях.

Третій варіант: передбачається, що ініціативи громадян вносяться до представницького органу державної влади для їх розгляду та прийняття. Якщо ж представницький орган не погоджується прийняти проект нормативно-правового акта без істотних змін, він виноситься на всенародне голосування. На відміну від попередніх варіантів у цьому разі законодавчу компетенцію представницького органу складають повноваження щодо прийняття на своєму пленарному засіданні законів, проекти яких внесені у порядку народної ініціативи. Участь громадян у голосуванні щодо законопроекту є необхідною лише у тому разі, якщо представницький орган істотно змінить його зміст. Отже, у разі згоди

представницького органу прийняти внесений у порядку народної ініціативи закон без істотних змін розгляд законопроекту не виходить за межі цього органу. Зазначене свідчить, що громадяни позбавлені можливості прямого волевиявлення шляхом безпосередньої участі в обговоренні та прийнятті рішення щодо представленого ними законопроекту.

Четвертий варіант: передбачається, що ініціативи громадян вносяться до представницького органу державної влади, який розглядає їх та самостійно приймає щодо них рішення. Такий різновид інституту народної правотворчої ініціативи запроваджений, наприклад, в Австрії, Іспанії, Італії. У законодавстві цих країн закріплена провідна роль представницьких органів під час реалізації громадянами права законодавчої ініціативи. За підтримки ініціативи установленою кількістю громадян вона вноситься до представницького органу. Процедура її розгляду практично не відрізняється від процедури розгляду законодавчих ініціатив компетентних суб'єктів правотворчості.

Таким чином, вищерозглядувані два різновиди інституту правотворчої ініціативи істотно відрізняються від попередніх. Основна відмінність полягає у тому, що народна ініціатива в останніх варіантах є однією із складових парламентських процедур. Слушним є зауваження В. Руденка, який зазначає, що у першому та другому варіантах представницький орган виконує допоміжні функції – є арбітром чи опонентом відносно громадян, у двох останніх варіантах цей орган відіграє основну або вирішальну роль. При цьому інститут народної ініціативи складають норми, які регулюють одну із стадій законодавчого процесу, що проходить у представницькому органі влади, – стадію законодавчої ініціативи. У цьому разі суб'єктом права законодавчої ініціативи є громадяни [194, с. 318].

У дослідженнях українських правознавців, присвячених проблемі участі народу у здійсненні управління державними справами, зокрема через залучення його до процесу підготовки та прийняття законодавчих актів, під поняттям «народна законодавча ініціатива» традиційно розуміють право громадян запропонувати проект закону, що підлягає обов'язковому розгляду парламентом, хоча останній може ухвалити будь-яке рішення: погодитися з проектом, внести до

нього поправки чи відхилити його. Цим народна законодавча ініціатива, на думку авторів, відрізняється як від референдуму, рішення якого має силу закону, так і від права на звернення до органів влади з петицією, що передбачає відповідь, але не вимагає обов'язкового розгляду на рівні парламенту [41, с. 26; 262, с. 95–96].

Таким чином, народні ініціативи (конституційну, законодавчу) вітчизняні науковці характеризують як інститути, які за функціональним призначенням поєднані передусім із діяльністю парламенту як органу законодавчої влади і як органу, що зазвичай уповноважений вносити зміни до конституції. Проте, як свідчить досвід зарубіжних країн, такий варіант механізму реалізації народної ініціативи не виправдав себе. З огляду на зазначене раціональною є думка В. Руденка, який наголошує, що всі різновиди законодавчої ініціативи, максимально наближені до інституту референдуму, а також ті, які поєднуються з ним, є найбільш ефективними й такими, що відповідають самій суті народної законодавчої ініціативи як форми правотворчості [194, с. 320].

З народною ініціативою генетично пов'язаний інститут «народного вето». У сучасній юридичній науці «народне вето» визначається як інститут безпосередньої демократії, який одночасно є формою реалізації народом права на правотворчість. «Народне вето» передбачає право народу відхиляти шляхом голосування на референдумі закони (чи їх окремі положення), що були прийняті представницьким органом та вступили в дію [35, с. 17; 197, с. 16]. Нині «народне вето» застосовують у небагатьох країнах (зокрема, в Італії, Латвії, Швейцарії).

У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі часто наголошується на тому, що «народне вето» є різновидом відхиляючого референдуму. Вважаємо, що з такою позицією можна погодитися, однак вона потребує певної конкретизації. Отже, звернемо увагу на специфічні ознаки «народного вето», що дозволять розглянути цей інститут окремо як від референдуму взагалі, так і від різновидів відхиляючого референдуму зокрема.

Акцентуємо увагу на тому, що не в усіх випадках голосування, спрямоване на скасування чинного нормативно-правового акта чи його окремих положень, може трактуватися як «народне вето». Скасування актів та внесення до них змін –

це складові правотворчого процесу, в межах якого правові норми постійно уточнюються та вдосконалюються. У зв'язку з цим передбачені різні форми участі громадян у цьому процесі. Однією з таких форм, на переконання В. Руденка, може бути відкладальний референдум, що передбачає голосування щодо закону, який прийнятий, але ще остаточно не вступив у дію. Відповідний референдум дозволяє не допустити промугляції закону, проти якого виступають громадяни, відкласти його прийняття та зумовити необхідність його доопрацювання з урахуванням результатів голосування. У даному випадку взаємовідносини громадян з представницьким органом влади характеризуються як «партнерські» [197, с. 17].

Інститут «народного вето» може бути охарактеризований і в іншому контексті. Необхідність у скасувальному голосуванні виникає лише тоді, коли правотворчий процес завершився і нормативно-правовий акт набрав чинності. У випадку, коли вже прийнятий парламентом закон не відповідає інтересам громадян, передбачається застосування «народного вето». Тобто громадяни мають можливість накласти заборону на такий закон, не допустити його реалізації. Зміст «народного вето» – це право на заборону. Скориставшись правом «вето», громадяни припиняють дію закону, що був прийнятий представницьким органом від імені народу. У цьому й полягає відмінність інституту «народного вето» від будь-якого іншого референдуму. Узагальнюючи вищенаведені положення, можна стверджувати, що «народне вето» має повністю заперечувальний характер, адже не передбачає подальшого доопрацювання нормативно-правового акта, його наслідком є скасування відповідного акта.

Найбільш поширеними та звичними для української практики формами впливу громадян на правотворчість є обговорення законопроектів шляхом участі громадян у парламентських слуханнях і слуханнях парламентських комітетів, публічне громадське обговорення проектів нормативно-правових актів, електронні консультації з громадськістю, участь у роботі громадських рад при органах державного управління тощо.

Нормативно-правовою основою проведення парламентських і комітетських слухань в Україні є Конституція України, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [158; 165] та ін.

Предметом обговорення на парламентських слуханнях є питання, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Питанню процедури проведення парламентських слухань присвячено главу 39 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [165]. Акцентуємо увагу на нормі, яка встановлює, що «для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше ніж за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань» (частина перша статті 235). При цьому комітет, який здійснює підготовку до проведення парламентських слухань, формує список запрошених осіб на парламентські слухання, порядок проведення слухань та черговість виступів їх учасників. З огляду на зазначене комітет, відповідальний за проведення слухань, формує список, виходячи зі своїх власних критеріїв доцільності участі тих чи інших осіб. Разом із тим закріплення права на звернення про таку участь є позитивним кроком у напрямі налагодження взаємодії між Верховною Радою України та народом. Підвищенню рівня ефективності парламентських слухань та відкритості діяльності суб'єктів законотворчого процесу повинне сприяти розміщення стенограми парламентських слухань на офіційному веб-сайті Верховної Ради та видання її окремим додатком до стенографічного бюлетеня пленарних засідань Верховної Ради, а також пряма радіотрансляція слухань, а у разі необхідності й їх телетрансляція.

Загалом відкритість законодавчої влади є значущим фактором демократичного розвитку суспільства. Діяльність українського парламенту повинна бути достатньо прозорою для громадськості, зокрема через надання

народу можливості систематично ознайомлюватися з найважливішими соціальними законопроектами; забезпечення відкритого доступу до висновків щодо законопроектів, які надаються науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів, тощо.

Слухання мають наслідком вироблення обов'язкових до виконання рекомендацій, оформлених у правовому акті Верховної Ради України. На сьогодні процедура контролю за результатами виконання відповідних рекомендацій потребує подальшого удосконалення.

Слухання у комітетах законодавчого органу є офіційним заходом, під час якого народні депутати у стислій формі отримують інформацію з певного питання безпосередньо від структур виконавчої влади, фахівців та представників громадськості. Слухання є механізмом ефективного інформаційного обміну між представниками різних прошарків суспільства і депутатами [219, с. 22]. Відповідно до частини першої статті 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [158] комітетські слухання проводяться з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів; з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання; отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення; а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства. Отже, предметом обговорення на законодавчих слуханнях у комітетах Верховної Ради є концептуальні положення законопроектів, що перебувають на розгляді цих комітетів.

Розглядаючи громадське обговорення проектів законів шляхом участі у комітетських слуханнях саме крізь призму забезпечення можливостей для участі народу у законодавчій правотворчості, особливу увагу звертаємо на проблему підвищення рівня відкритості проведення таких слухань та ступеня врахування рекомендацій учасників слухань. Серед основних недоліків процедури проведення комітетських слухань – відсутність загальнодоступної системної

інформації про порядок денний слухань, час і місце їх проведення, зміст рекомендацій учасників та хід виконання таких рекомендацій. В епоху розвитку інформаційно-комунікаційних технологій видається за доцільне розширити практику розміщення вищезазначеної інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради України. У такий спосіб повинна бути передбачена й можливість висловлення пропозицій щодо законопроекту, що є предметом розгляду на слуханнях, всіма громадянами, які мають доступ до мережі Інтернет. Таким чином, забезпечується зворотний зв'язок між суспільством та владною законодавчою інституцією.

Отже, ефективність участі громадян у законотворенні залежить, зокрема, і від удосконалення процедури проведення слухань у відповідних комітетах законодавчого органу. Необхідними є встановлення чітких критеріїв щодо визначення кола учасників комітетських слухань, підвищення рівня доступу громадян до інформації про хід слухань та рекомендації їх учасників, залучення громадян до контролю за врахуванням рекомендацій учасників слухань. Відповідно доцільними є формування при комітетах громадських консультативних рад із представників неурядових організацій, експертів у відповідних галузях; регулярне проведення громадських слухань з обговорення актуальних законопроектів, відкритих засідань комітетів; створення інтернет-порталу, розрахованого на широке коло користувачів, для опитування громадськості та прийняття пропозицій щодо законопроектів, які планується розглянути. Очевидно, що предметом обговорення повинні бути найбільш дискусійні питання, які відіграють вагомий роль для всього народу і щодо шляхів вирішення яких відсутній єдиний підхід як у стінах парламенту, так і за його межами.

Практика правотворчості доводить, що в Україні більш дієвими формами участі громадян у процесі правотворчості є публічне громадське обговорення та електронні консультації з громадськістю, що проводяться органами виконавчої влади з дотриманням вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з

питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [156].

Проведення консультацій з громадськістю у зазначених формах сприяє налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного та суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

У пункті 12 зазначеного Порядку визначене коло питань, щодо яких передбачене обов'язкове проведення органом виконавчої влади публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю. Йдеться, перш за все, про проекти нормативно-правових актів, що стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, їх життєвих інтересів, зокрема впливають на стан довкілля.

Організацію і проведення публічного громадського обговорення забезпечує орган виконавчої влади, який безпосередньо готує пропозиції щодо реалізації державної політики у визначеній сфері державного та суспільного життя або є основним розробником проекту нормативно-правового акта. Зауважимо, що важливим аспектом підвищення ефективності громадського обговорення є чітке поетапне визначення цієї процедури, а саме: визначення питання, що буде винесене на обговорення; прийняття рішення про проведення обговорення; здійснення заходів щодо забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів; оприлюднення в обов'язковому порядку інформації про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб; збір та аналіз інформації про оцінювання громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання; формулювання експертних пропозицій щодо альтернативного проекту; забезпечення врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення; проведення аналізу

результатів обговорення; оприлюднення результатів обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або в інший прийнятний спосіб.

Основними умовами проведення консультацій з громадськістю є гласність і прозорість, а тому важливий компонент – це інформаційне повідомлення про проведення публічного громадського обговорення. В інформаційному повідомленні зазначаються: найменування органу виконавчої влади, який проводить обговорення; питання або назва проекту акта, винесеного на обговорення; варіанти вирішення питання; адреса (гіпертекстове посилання) опублікованого на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади тексту проекту акта; соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія прийнятого рішення; можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; відомості про місце та час проведення публічних заходів, порядок обговорення, акредитації представників засобів масової інформації, реєстрації учасників; порядок участі в обговоренні представників визначених соціальних груп населення та заінтересованих сторін; поштова та електронна адреси, термін і форма подання письмових пропозицій та зауважень; адреса і номер телефону, за якими надаються консультації з питання, винесеного на обговорення; прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади; термін і спосіб оприлюднення результатів обговорення.

Інформація, пов'язана з організацією та проведенням публічного громадського обговорення, оприлюднюється у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади.

Публічне громадське обговорення розпочинається з дня оприлюднення інформаційного повідомлення про його проведення. Термін проведення громадського обговорення визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менше ніж 15 календарних днів.

Пропозиції та зауваження учасників обговорення подаються в усній та письмовій формі під час публічних заходів та у письмовій формі на поштову й електронну адреси, зазначені в інформаційному повідомленні про проведення

обговорення. Під час проведення заходів у рамках публічного громадського обговорення ведеться протокол, у якому фіксуються висловлені в усній формі пропозиції та зауваження. Пропозиції та зауваження, що надійшли під час обговорення, вивчаються й аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців.

За результатами публічного громадського обговорення орган виконавчої влади готує звіт. Актуальною проблемою, яка, на нашу думку, виникає під час реалізації розглядуваної форми взаємодії органів державної влади та громадян у правотворчості, є наступна. Відповідно до вимог зазначеного Порядку орган виконавчої влади зобов'язаний розмістити у звіті інформацію про врахування пропозицій і зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій і зауважень. Вбачається, що ця норма потребує істотної деталізації. Вважаємо, що у зазначеному акті повинні бути визначені виключні підстави, за яких негативне рішення за результатами публічного громадського обговорення не буде враховане органом виконавчої влади [202, с. 156–157].

На сьогодні досить ефективним механізмом залучення громадян до розроблення проектів нормативно-правових актів є електронні консультації з громадськістю, що проводяться органом виконавчої влади, який є основним розробником проекту відповідного акта. Актуальність електронних консультацій з громадськістю полягає в їх доступності широкому колу громадян, оскільки відповідна процедура необмежена місцем проведення та часовими рамками. Крім того, використання такої форми участі громадян у правотворчості потребує значно менших матеріальних витрат та організаційних заходів.

Електронні консультації з громадськістю проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади. Для проведення електронних консультацій із питань, визначених у пункті 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної

політики [156], використовується також урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада».

Під час проведення електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій, текст проекту акта, винесеного на обговорення.

В інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій з громадськістю зазначаються: найменування органу виконавчої влади, який проводить електронні консультації з громадськістю; назва проекту акта або стислий зміст пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя, винесеної на обговорення; соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія рішення, що планується прийняти за результатами електронних консультацій з громадськістю; можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; електронна адреса, термін і форма подання пропозицій та зауважень; номер телефону, за яким надаються консультації з питання, винесеного на обговорення; прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади; термін і спосіб оприлюднення результатів обговорення.

Участь в обговоренні проектів нормативно-правових актів може брати будь-який користувач мережі Інтернет, зареєстрований на урядовому сайті «Громадянське суспільство і влада». Способом участі в обговоренні є надання користувачами цифрових оцінок щодо проекту в цілому та його складових, а також текстових коментарів, зауважень і пропозицій. Пропозиції та зауваження учасників електронних консультацій з громадськістю подаються у письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про їх проведення, а також за допомогою спеціальних сервісів урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада» та офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади за їх наявності. За результатами електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади готує звіт.

Звіт про результати проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

Необхідно зауважити, що результати публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або у подальшій його роботі.

Сутність громадського обговорення проекту нормативно-правового акта дозволяє говорити про подібність цієї форми участі громадян у правотворчості з референдумом, адже предмет референдуму може бути водночас і предметом обговорення. Однак на відміну від законодавчого референдуму як форми правотворчості результати громадського обговорення законопроекту не мають самостійного значення, оскільки не пов'язані з прийняттям відповідного закону. Обговорення, за твердженням радянського вченого В. Котока, забезпечує участь громадян у розробленні законопроекту, їх вплив на сам зміст майбутнього закону незалежно від того, чи приймається він безпосередньо народом, чи вищим представницьким органом влади [76, с. 177]. Отже, обговорення громадянами України проектів нормативно-правових актів (передусім законопроектів) розглядаємо як етап проектної стадії правотворчості держави. На відміну від референдуму, на якому громадяни приймають нормативно-правовий акт безпосередньо шляхом голосування, остаточне рішення за законопроектом у даному випадку приймається не шляхом проведення всенародного голосування, а державою в особі спеціально уповноважених органів.

## Висновки до розділу 1

Категорія «правотворчість» є узагальнювальною щодо визначення діяльності народу, держави в особі її уповноважених органів, територіальних громад в особі членів цих громад та органів місцевого самоврядування, компетентних суб'єктів правотворчості, спрямованої на встановлення, зміну чи скасування норм права. Безперечно, держава є важливим, але не єдиним суб'єктом правотворчості. За своєю сутністю сучасний процес правотворчості потребує прозорості, відкритості та повноцінної участі у ньому всього народу, що є визначальним елементом для реалізації демократії в країні та вагомим чинником у розбудові правової держави.

Визначаючи народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, Конституція України закріплює не лише належність усієї повноти влади народу, а й право народу безпосередньо здійснювати належну йому владу. Одним із основних способів реалізації права народу на здійснення влади у державі є його правотворча діяльність. Очевидно, що безпосередня правотворчість народу виявляє нерозривний зв'язок із реалізацією принципу народного суверенітету.

Ключовою процедурою визначення та закріплення волевиявлення народу у правотворчості є референдум. Визнання та гарантування в Україні права народу на безпосереднє волевиявлення щодо встановлення, зміни та скасування норм права на всеукраїнському референдумі створюють підґрунтя для визначення цього інституту як форми безпосередньої правотворчості Українського народу, а отже, референдної правотворчості Українського народу – як самостійного виду правотворчості в Україні.

Референдна правотворчість розглядається як безпосередня правова діяльність Українського народу щодо встановлення, зміни та скасування норм права з їх подальшою об'єктивацією у прийнятих шляхом всеукраїнського референдуму актах чинного законодавства. Референдна правотворчість гарантує демократичний характер функціонування державної влади в Україні та забезпечує участь народу у процесі розвитку права.

Генезис всеукраїнського референдуму як форми правотворчості в Україні відбувається у контексті світового генезису референдумів, предметом яких є нормативно-правові акти у формі конституції чи закону. Для вітчизняної теорії та практики правотворчості референдум був маловідомим явищем. Хоча можливість проведення загальнодержавних референдумів і передбачалася Конституцією Української РСР 1978 р., однак на практиці народ безпосередньо не прийняв жодного правового акта, який би мав імперативну юридичну силу. Спроби ініціювання Українським народом конституційного референдуму мали місце впродовж усієї історії незалежності України, але проведення такого референдуму було здійснене 16 квітня 2000 р. З огляду на політико-правові причини рішення, прийняті у процесі конституційної правотворчості Українського народу, залишилися нереалізованими. Сьогодні поза всяким сумнівом своєчасною є актуалізація інтересу до природи і форм реалізації установчої влади у сучасній науковій думці, зумовлена черговою хвилею активізації конституційного процесу в Україні; пошуком єдиного підходу до способів та змісту модернізації Конституції України; врешті, дією Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р., що передбачає суперечливу процедуру здійснення конституційної референдної правотворчості.

Серед проблем, які тривалий час були на заваді реалізації законодавчої правотворчості народу шляхом організації та проведення всеукраїнського референдуму, одна з ключових – відсутність базового закону, що забезпечував би дієвість положень Конституції України щодо референдумів, предметом яких є закон, нині ж – недосконалість Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. Безперечно, процес безпосереднього залучення громадян до розроблення та прийняття актів чинного законодавства є ефективним лише за умови його належного наукового, нормативно-правового та організаційного забезпечення.

Поряд із референдумом формами реалізації права народу на участь у правотворчості, зокрема, є: народна правотворча ініціатива, народне вето, парламентські та комітетські слухання законопроектів, електронні консультації з

громадськістю і публічне громадське обговорення проектів нормативно-правових актів, діяльність громадських рад при органах державної виконавчої влади тощо.

На відміну від референдуму, під час організації та проведення якого громадяни є безпосередніми учасниками правотворчого процесу (можуть самостійно розробляти та виносити на розгляд проект нормативно-правового акта, приймають його шляхом прямого голосування), народна правотворча ініціатива передбачає формулювання та підтримку з боку визначеної кількості громадян вимоги (ініціативи), унаслідок реалізації якої парламентом або безпосередньо народом може бути прийнятий нормативно-правовий акт.

«Народне вето» можна розглядати як додатковий механізм, який дає народу можливість не допустити реалізації норм права, що не відповідають його інтересам. Реалізуючи право вето, громадяни припиняють дію закону, що був прийнятий парламентом. Саме у цьому й полягає відмінність інституту «народного вето» від референдуму.

Громадські обговорення проектів нормативно-правових актів, електронні консультації з громадськістю сприяють підвищенню якості підготовки нормативно-правових актів із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів цих актів. У процесі громадського обговорення проектів нормативно-правових актів, незважаючи на безпосередній вплив громадян на правотворчий процес (передусім на його проектну стадію), остаточне рішення щодо проекту акта все ж приймається не шляхом прямого голосування громадян, наділених правом голосу, що є визначальним для референдної правотворчості, а компетентним органом державної влади.

Функції референдуму, як відомо, не обмежуються лише забезпеченням участі народу у правотворчості, а тому виникає необхідність виокремити та охарактеризувати ті види референдуму, отже, й основні різновиди референдної правотворчості, які дозволять з'ясувати реальну роль народу у процесі встановлення, зміни чи скасування актів чинного законодавства.

## РОЗДІЛ 2

### ВИДИ РЕФЕРЕНДНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ЇХ ДОСЛІДЖЕННЯ

#### 2.1. Методологія дослідження референдної правотворчості

Відхід від державоцентричної моделі правотворчості у сучасній теорії права, що узгоджується з ідеєю громадянського суспільства як паритетного партнера держави в усіх процесах, спрямованих на забезпечення сталого суспільного розвитку (маємо на увазі й правову складову), обумовлює потребу проведення подальшого пошуку оптимального методологічного інструментарію дослідження правотворчої діяльності народу. Зрозуміло, що неможливо сформулювати комплексне уявлення про будь-яке правове явище, поки не встановлені конкретні способи розкриття його природи. Запорукою всебічного вивчення референдної правотворчості як безпосередньої правотворчості народу є формування методології дослідження референдної правотворчості, аналіз окремих методологічних проблем у цій сфері.

У визначенні найбільш прийняттого підходу до розуміння методології юридичної науки відправною точкою є поняття методології, вироблене філософією. Представники цієї теоретико-світоглядної науки розглядають методологію як сукупність підходів, способів, методів, прийомів та процедур, що застосовуються у процесі наукового пізнання і практичної діяльності для досягнення наперед визначеної мети. При цьому істотним вважаємо уточнення російського вченого Д. Керімова, що методологія не є «сукупністю», простим поєднанням теоретико-світоглядних концепцій, принципів, методів і засобів пізнання, вироблених окремими галузями науки, а є явищем інтегральним, «зводом законів» наукового пізнання, який «об'єднує низку компонентів: світорозуміння й фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони й категорії, загально- й конкретнонаукові методи» [51, с. 46–47].

Характеризуючи методологію юридичної науки, П. Рабінович доходить висновку, що це система філософсько-світоглядних підходів (матеріалістичний, ідеалістичний, діалектичний, метафізичний), методів (загальнонаукових, групових та спеціальних) та засобів науково-юридичного дослідження (емпіричні й теоретичні), а також вчення про їх використання в пізнанні право-державних закономірностей [171, с. 215].

Сучасні теоретики права під методологією розуміють теоретичну основу та способи організації пізнавального процесу, що характеризують пізнання з погляду його загальних форм, можливостей пізнавальних засобів та механізмів, які зумовлюють логічну послідовність наукового дослідження [42, с. 25]. Методологія теорії держави і права є складним утворенням, що вміщує цілу систему різноманітних підходів, методів, логічних прийомів та інших можливих засобів пізнання й удосконалення державно-правових явищ.

В умовах переходу суспільства до системи загальнодемократичних, гуманістичних цінностей правознавці акцентують увагу на особливо значущій ролі правотворчого процесу, його методологічного забезпечення. Методологію правотворчої діяльності визначають як теорію та практику дослідження основних напрямів такої діяльності, а також методів і засобів їх реалізації [233, с. 41]. Тенденції розвитку методології правотворчої діяльності визначають насамперед зміни в загальній системі методології дослідження правових явищ, серед яких П. Рабінович відзначає процеси фундаменталізації – широкого застосування методологічних напрацювань філософії права; антропологізації – визнання людини центральним об'єктом загальнотеоретичного праводержавознавства; глобалізації – актуалізації вивчення не лише національних правових систем, а й їх «сімей», а також міжнародно-правових систем; деформалізації об'єкта і предмета правознавчих досліджень [172, с. 21]. Так, процеси глобалізації приводять до ширшого застосування системного, структурного, функціонального, порівняльно-правового методів дослідження. Набувають дедалі більшої актуальності проблеми адаптації правової системи України до європейських стандартів, вивчення та подальшого впровадження в українське законодавство позитивного досвіду

іноземних держав. У методологічному плані гостро стоїть питання розроблення спеціальних правотворчих процедур із метою їх упровадження у вітчизняну практику.

Доводиться констатувати той факт, що проблеми правотворчості народу та методології її дослідження донині залишалися поза увагою правознавців. Зазначене пояснюється як «заполітизованістю» предмета відповідних наукових розвідок, так і його складністю, необхідністю пошуку новітніх методологічних підходів щодо цієї проблематики. Нагадаємо, що до середини 80-х років XX ст. у радянській теорії держави і права панував ідеологічний і, як наслідок, методологічний монізм. Тогочасна позитивістська методологія розглядала право як наукоцентричну, раціональну систему, «очищену» від морального, ціннісного аспектів. Властивий марксистсько-ленінській ідеології класовий підхід до вирішення проблеми визначення сутності та змісту правотворчості був домінуючим. Дослідження проблем методології референдної правотворчості ускладнюється також через вплив сформованої ще у радянській юридичній науці позитивістської концепції інституту референдуму, що вимагає нині критичного переосмислення, та малодослідженість самої референдної правотворчості на сучасному етапі розвитку теорії права.

Методологія дослідження правотворчості народу може бути у загальному вигляді визначена як система теоретичних та заснованих на результатах правових досліджень знань, поглядів, уявлень про юридичну природу діяльності щодо встановлення, зміни чи скасування норм права з ініціативи та за участі народу, а також світоглядних принципів, методів, підходів і способів, які дозволяють комплексно дослідити юридичні властивості правотворчості народу, її призначення у національно-правовій системі, охарактеризувати її основні види, пізнати сутність і зміст безпосереднього процесу правотворчої діяльності народу. Очевидно, що дослідження проблем правотворчості народу не може задовольнятися винятково позитивістською методологією.

Серед можливих шляхів пошуку ефективного методологічного інструментарію дослідження референдної правотворчості народу, процедури і

процесу її здійснення необхідно виділити такі: по-перше, формування методології з урахуванням попереднього методологічного досвіду вивчення досліджуваного явища з одночасним її звільненням від колишньої адміністративно-командної заідеологізованості; по-друге, орієнтацію на багаторівневу концепцію методологічного знання, яка передбачає альтернативне застосування багатьох наукових підходів, що належать до різних методологій; по-третє, посилення уваги до способів, прийомів наукового пізнання.

Однією з проблем методології дослідження референдної правотворчості є аналіз методів пізнання. Безперечно, за своїми функціями методичний компонент методології дослідження відіграє роль логічного інструментарію у вивченні правових явищ, а отже, дозволяє отримати повне та об'єктивне знання про них. Під методом дослідження (від грецького «*methodos*» – спосіб пізнання) у науці розуміють сукупність правил, прийомів та способів наукового пізнання, що забезпечують отримання об'єктивних і достовірних знань; прийом теоретичного дослідження або практичного здійснення будь-чого, який впливає із знання закономірностей розвитку об'єктивної дійсності та досліджуваного предмета, явища, процесу; шлях, спосіб досягнення певних результатів у пізнанні й практиці; систему приписів, принципів, вимог, що повинна орієнтувати суб'єкта пізнання на вирішення конкретного науково-практичного завдання, на досягнення визначеного результату в тій чи іншій сфері.

Вітчизняні теоретики права поняття «метод» розглядають як науково обґрунтовану та філософськи виправдану систему засобів пізнавальної діяльності, що відповідає природі права і пов'язана з предметом правознавства [140, с. 29].

У теорії права існують різноманітні підходи до класифікації методів дослідження державно-правових явищ. Зокрема, П. Рабінович виокремлює такі групи методів: загальнонаукові методи, тобто такі, що використовуються в усіх або більшості наук (структурний, функціональний методи, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні процедури, скажімо, аналіз, синтез та ін.); групові методи, тобто такі, що застосовуються лише у певній групі наук, наприклад, у суспільствознавстві (метод конкретно-соціологічного

дослідження); спеціальні методи, тобто прийнятні для дослідження предмета лише однієї науки (способи з'ясування (тлумачення) норм права, своєрідні прийоми узагальнення юридичної практики) [171, с. 168–169].

До загальнонаукових методів дослідження, на переконання Д. Керімова, належать: системний, структурно-функціональний, порівняльний, праксеологічний, а також аналіз, синтез, абстракція, типологія, моделювання, індукція, дедукція та ін. Усі ці методи перебувають в єдності, взаємозв'язку, доповнюють один одного й дають можливість забезпечувати об'єктивність та істинність пізнавального процесу [51, с. 87–101].

Раціональною є думка О. Зайчука та Н. Оніщенко, які стверджують, що основою методології теорії держави і права повинні бути закони, методи і категорії філософії. У процесі пізнання державно-правових явищ учені пропонують використовувати загальнонаукові методи (формально-логічний, соціологічний, системний, структурно-функціональний, конкретно-історичний, статистичний тощо), загальні логічні методи теоретичного аналізу (аналіз, синтез, узагальнення, порівняння, абстрагування, аналогія, моделювання), а також приватно-наукові методи (порівняльного правознавства, техніко-юридичного аналізу, конкретизації, тлумачення тощо) [233, с. 55–56].

Під час розгляду проблем референдної правотворчості вважаємо за доцільне проаналізувати ті методи, які, на наш погляд, складають оптимальний механізм отримання цілісного теоретико-правового знання про обраний нами предмет дослідження. Основу методологічної бази дослідження правотворчості народу та ключової форми її здійснення – референдуму становлять діалектичний, системний, структурно-функціональний, діяльнісний, історичний, порівняльно-правовий, функціонально-правовий методи, метод правового моделювання. Для цілісного дослідження референдної правотворчості необхідно враховувати й методи логіки (метод узагальнення та абстрагування, індукції, дедукції, аналізу, синтезу, аналогії), а також метод філософсько-юридичної герменевтики.

Діалектика як загальнофілософський метод сприяє формуванню системи знань про найзагальніші закони розвитку природи, суспільства й мислення, дає

можливість охопити світ у його цілісності, визначити місце пізнаного об'єкта серед інших, його зв'язок із ними. Відповідно до вимог діалектики правові явища повинні розглядатись у взаємному зв'язку між собою й суспільним життям, у їх взаємодії та взаємовпливах. Вони вивчаються у динаміці на основі відповідних законів діалектики, а саме: закону про перехід кількісних змін у якісні, закону єдності й боротьби протилежностей, закону заперечення заперечення. Закони діалектики нерозривно пов'язані з логічними засобами пізнання, які в ланцюзі пізнавального процесу спираються на вироблені діалектикою категорії як інструменти проникнення в природу досліджуваного явища. Такі основні пізнавальні категорії, як конкретне та абстрактне, явище та сутність, зміст і форма, структура та елементи, одиничне та загальне, причина та наслідок, дають можливість всебічно охарактеризувати референдну правотворчість народу як вид правотворчості в Україні, дійти науково обґрунтованих висновків щодо розуміння її сутності та змісту, врешті, сформулювати відправні світоглядні позиції, що використовуються у процесі дослідження розглядуваного виду правотворчості.

Розгляд обраного нами предмета дослідження в діалектичному ракурсі дав можливість розкрити юридичну природу референдуму як форми безпосередньої правотворчості Українського народу; проаналізувати референдну правотворчість у динаміці становлення, утвердження та розвитку, у взаємодії з іншими формами участі громадян у правотворчості; виявити перспективи реалізації потенціалу референдної правотворчості на сучасному етапі національного державотворення. Застосування зазначеного методу не допускає одностороннього підходу до референдуму, навпаки враховує суперечливість цієї форми правотворчості, а також вимагає розглядати правотворчість народу шляхом всеукраїнського референдуму в постійній динаміці з огляду на політико-правові реалії сьогодення. Крім того, під час з'ясування закономірностей реалізації Українським народом правотворчих повноважень на референдумі дослідник бере до уваги і теорію, і практику, які за своєю суттю є взаємопохідними, але разом із тим часто суперечать одна одній, тобто перебувають у діалектичному взаємозв'язку.

Вдале поєднання двох поширених у науці методів – функціонального та структурного аналізу – дає можливість виокремити основні елементи, рівні функціонування досліджуваної системи і дослідити їх динаміку, а отже, дієвість системи загалом. Застосування структурно-функціонального методу дозволяє вирішити проблеми виявлення сутності й змісту референдної правотворчості через пізнання структурних елементів досліджуваного різновиду правотворчості – її видів; також пізнати механізм функціонування структури елементів референдної правотворчості, зокрема законодавства України про всеукраїнський референдум. Цей метод забезпечив можливість визначити структурні елементи процесу конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу, функціональне призначення всеукраїнського референдуму як форми правотворчості.

Структурно-функціональний метод тісно поєднаний із системним методом, який передбачає розгляд досліджуваного явища як певної системи, що входить до вищого порядку, внаслідок цього предметна сфера теорій набирає вигляду ієрархії систем. Широкі можливості системного методу у вивченні правотворчості зумовлені тим, що така діяльність, будучи елементом правової системи суспільства, впливає на динаміку останньої. В умовах демократичних трансформацій у сучасній Україні самостійним суб'єктом правотворчості є Український народ, роль якого, з погляду методології, у створенні ефективно діючої правової системи повинна бути визначальною. Цей прийом наукового пізнання, що розкриває послідовний перехід від загального до часткового, дає можливість окреслити систему участі народу у правотворчості та сформулювати комплексне уявлення про форми такої участі; дослідити правотворчість народу як частину єдиного процесу творення норм права; установити ступінь взаємопроникнення окремих компонентів референдного процесу в Україні.

Застосування можливостей структурно-функціонального та системного методів, а також законів діалектики, аналізу, синтезу сприяло з'ясуванню внутрішньої структури процесу референдної правотворчості Українського народу, зв'язків між її елементами; дозволило виокремити стадії та етапи конституційного

референдного процесу, розглянути їх функціональне призначення, підпорядкованість завданням досягнення ефективності правотворчості Українського народу.

Логічним продовженням структурно-функціонального методу є діяльнісний метод, що передбачає дослідження всеукраїнського референдуму як форми безпосередньої правотворчості Українського народу через призму його дієвості. Динамічний діяльнісний аспект досліджуваного виду правотворчості розкривається під час розгляду конституційного та законодавчого референдного процесу, його основних стадій. Важливою складовою інструментарію діяльнісного методу дослідження є методика оцінювання ефективності застосування референдуму як способу прийняття народом нормативно-правових актів належної юридичної сили та його соціальної цінності.

Історичний метод забезпечив можливість проаналізувати еволюційний розвиток референдумів, предметом яких є нормативно-правові акти у формі конституції чи закону, у зарубіжних країнах та в Україні; виявити закономірності становлення національного законодавства про референдуми; простежити історію становлення і розвитку наукових поглядів на сутність та природу правотворчості як юридичної категорії, а також динаміку наукового розроблення проблеми правотворчої діяльності народу, її видів та форм здійснення.

Дієвим щодо загальнотеоретичного дослідження правотворчості Українського народу залишається формально-логічний метод, застосування якого дає можливість пізнати зміст та визначити особливості цього виду референдної правотворчості, зосередитися на його істотних рисах на основі законів формальної логіки. Науковці солідарні з твердженням, що цей метод пізнання сприяє аргументованому тлумаченню, класифікації, систематизації правових норм і правовідносин та допомагає оцінити певні суспільні явища на предмет їх відповідності «догмам права». Специфіка розглядуваного методу полягає у зосередженні уваги на логічній обробці норм права. Шляхом різних логічних операцій окремі правові положення трансформуються в загальні поняття, з яких, у свою чергу, виводяться певні логічні наслідки, здійснюється їх логічне

тлумачення. На цій основі маємо можливість сформулювати визначення поняття референдної правотворчості, конституційного та законодавчого референдного процесу, правових актів всеукраїнського референдуму. Отже, використання формально-логічного методу дозволило з'ясувати сутнісні характеристики базових понять у сфері референдної правотворчості. Застосування логічних прийомів – індукції, дедукції – сприяло уточненню змісту окремих складових референдної правотворчості, її понятійного апарату.

Метод філософсько-юридичної герменевтики уможливив аналіз змісту доктринальних джерел, де сформульовані найбільш важливі теоретико-методологічні положення щодо досліджуваної проблематики.

Перспективним для дослідження теоретичних засад і практики референдної правотворчості є порівняльно-правовий метод, що використовується для аналізу правотворчості на референдумах у різних державах як у статичному зрізі, так і в динаміці розвитку, а також для пізнання спільних та відмінних, специфічних рис відповідних видів референдуму. Метод порівняння є важливим аспектом розроблення класифікації видів референдної правотворчості. Порівняння окремих різновидів референдної правотворчості дозволяє з'ясувати їх юридичні особливості в Україні. За допомогою цього методу маємо можливість визначити теоретико-практичні аспекти співвідношення референдуму з іншими формами участі громадян у правотворчості. Порівняльно-правовий метод доцільно застосовувати також під час вирішення питання щодо впровадження у нормативно-правове регулювання референдуму як форми правотворчості в Україні міжнародних стандартів. Досвід референдної правотворчості у зарубіжних державах, зокрема негативний, дає можливість мінімізувати прорахунки в українському законотворенні та правозастосовній практиці. У той самий час не можна не підтримати точки зору, що для досягнення позитивного результату порівняння повинне бути коректним та неупередженим, інакше повне копіювання зарубіжних моделей, здійснене у відриві від «рідного» ґрунту, призводить до запровадження нежиттєздатних форм і шкодить національним інтересам.

Функціонально-правовий метод передбачає необхідність поетапного підходу до референдного процесу. Використання зазначеного методу дозволяє здійснити аналіз сучасного нормативного забезпечення референдуму як форми правотворчості Українського народу та обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р., що нині встановлює досить суперечливу процедуру конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу.

Метод правового моделювання використано для обґрунтування теоретичної моделі стадій референдної правотворчості Українського народу. Цей метод дозволяє також виробити пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових та організаційних засад референдної правотворчості.

Наведений перелік методів, що застосовуються під час розгляду проблем референдної правотворчості, не є вичерпним, оскільки сучасна теорія права поступово сприймає теоретико-методологічні принципи й підходи, які ґрунтуються на новітніх нематеріалістичних ученнях про пізнання правових явищ, поповнюється новими методами дослідження.

Сприймемо поширену серед теоретиків права позицію, що, крім методів, які за визначенням є основою методології правознавства, можна виокремити й інші її складові, зокрема принципи пізнання.

Як відомо, світоглядні принципи визначають стратегію дослідження, зумовлюють характер інтерпретації отриманих результатів. Зокрема, реалізація принципу деідеологізації у дослідженнях правотворчої діяльності виявляється в еволюції її сутнісної та змістовної характеристики, науково-теоретичній трансформації щодо визначення змісту поняття правотворчості. Особливу роль відіграє проблема відходу від марксистсько-ленінської ідейності, класичного державоцентричного способу вивчення правотворчості. Формування цілісної концепції референдної правотворчості нині потребує врахування основних чинників, що визначають напрями й пріоритети у розвитку сучасного права, а саме: демократизації державного й суспільного життя, побудови правової держави, становлення громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод

людини та громадянина, підвищення рівня правосвідомості громадян, реалізації принципу верховенства права та демократизму у правотворчості та ін.

Принцип системності відіграє ключову роль у формуванні цілісної системи процесу правотворчості народу з урахуванням нерозривних зв'язків між її елементами та взаємодії з іншими складовими правотворчої діяльності. Одним із засобів реалізації системного підходу є класифікація досліджуваного явища. Класифікації – важливі засоби підвищення змістовності наукової інформації, оскільки дають можливість за місцем, яке займає об'єкт у класифікаційній системі, визначити його основні ознаки, причому не лише ті, які вже відомі науці, а й ті, які безпосередньо ще не були встановлені у процесі пізнання. У цьому, на наш погляд, проявляється й методологічний аспект класифікації як засобу наукового пізнання. Класифікації створюються на основі пізнання об'єктивних законів реальної дійсності, внаслідок чого відображають у класифікаційних розрядах закономірні зв'язки між досліджуваними об'єктами та явищами. Необхідно наголосити, що класифікації уможливлюють дослідження глибоких структурних особливостей об'єкта, які не можуть бути усвідомлені жодним іншим способом, окрім як через знання, організоване так, щоб його структура відповідала структурі об'єкта.

В основу принципу детермінізму покладено постулати про визначений, а не довільний характер буття; теорії відносин опосередкування, завдяки яким продукуються правові явища, визначається їх природа та способи існування. Реалізація принципу детермінізму уможливлює пізнання досліджуваного виду правотворчості у напрямку від можливого до дійсного, від змісту до форми.

Об'єктивізм як методологічний принцип передбачає прагнення отримати максимально правдиву інформацію про досліджуване явище. Очевидно, що застосовувані автором у процесі дослідження референдної правотворчості пізнавальні конструкції повинні бути узгодженими з об'єктивною реальністю.

Принцип конкретності вимагає детального аналізу відповідних політико-правових умов, що забезпечують ефективність застосування всеукраїнського референдуму як форми правотворчості, виокремлення основних, істотних

властивостей, зв'язків і перспектив реалізації конституційної та законодавчої референдної правотворчості в Україні.

Отже, методологію дослідження референдної правотворчості пропонуємо розглядати як упорядковану систему взаємоузгоджених світоглядних принципів, методів, прийомів і способів, які дають можливість найбільш об'єктивно та всебічно дослідити теоретичні засади референдної правотворчості Українського народу, визначити особливості нормативно-правового механізму забезпечення її дієвості в Україні. Нині проблема формування методології пізнання референдної правотворчості перебуває у площині пошуку оптимальної методології дослідження проблем правотворчості загалом та правотворчості народу зокрема.

## **2.2. Класифікація референдної правотворчості**

Правотворчість є складною і багатогранною діяльністю, що має своїм результатом спрямування розвитку правової системи держави. Невід'ємними компонентами правотворчості є участь і взаємодія народу, держави в особі її уповноважених органів, територіальних громад в особі членів цих громад і органів місцевого самоврядування, компетентних суб'єктів правотворчості з метою забезпечення суспільства належним рівнем правового регулювання. Якщо правотворчість держави має на меті створення єдиної, внутрішньоузгодженої системи норм, яка регулює різноманітні за змістом суспільні відносини, вдосконалення національного права, підвищення якості ухвалюваних нормативно-правових актів, то референдна правотворчість 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; також покликана відображати очікування громадянського суспільства, активно реагувати на його потреби та виклики [273, с. 57].

Всебічне вивчення референдної правотворчості неможливе без дослідження її видів, адже залежно від певних видів така діяльність буде мати свої

особливості, форми реалізації. Відмінність видів референдної правотворчості пояснюється, очевидно, відмінностями в умовах їх здійснення, що визначаються особливою у кожному випадку специфікою реалізації єдиної природи правотворчості. Внаслідок цього референдна правотворчість як безпосередня правотворчість народу набуває індивідуальних рис, своїх специфічних ознак, що дають теоретичне підґрунтя для класифікації її на види.

Розглядаючи теоретичні аспекти класифікації референдної правотворчості, необхідно мати на увазі, що будь-який вид правотворчості містить у собі загальні риси родового поняття «правотворчість». Крім того, виду правотворчості властиві й особливості (спеціальні ознаки), на підставі яких можливим є поділ правотворчості (виділення частини із загального обсягу). Критерієм для відокремлення поняття «види правотворчості» є зміст кваліфікуючої ознаки, що дозволяє здійснити виокремлення цього виду. З викладеного випливає, що вид правотворчості являє собою частину правотворчості, якій властиві усі ознаки родового поняття «правотворчість» та особливості, що характеризують лише цю частину правотворчості.

У вітчизняній і зарубіжній юридичній науці не існує єдності поглядів ні щодо критеріїв класифікації правотворчості, ні щодо її видів. У межах дослідження проаналізуємо наявні підходи з метою вироблення системи об'єктивних критеріїв класифікації видів референдної правотворчості, акцентуючи увагу на тих критеріях, які є підставою для виокремлення безпосередньої правотворчості народу, з'ясування особливостей окремих її різновидів.

Ключовою ознакою правотворчості є її суб'єктний склад. Радянський учений О. Міцкевич, розглядаючи питання класифікації правотворчості за суб'єктним складом, виокремлює три основні види суб'єктів: 1) правотворчість, що здійснюється органами державної влади; 2) встановлення правових норм громадськими організаціями трудящих за наданими державними повноваженнями; 3) безпосереднє прийняття норм права народом [152, с. 96]. Визнаючи безпосередню правотворчість народу різновидом правотворчості,

О. Міцкевич зосереджує увагу на тих формах прямої участі населення у правотворчості, які завершуються прийняттям правових актів, зокрема шляхом всенародного голосування. Всенародне голосування, чи референдум, він розуміє як форму ухвалення самим народом законодавчих актів. На його думку, на референдум повинні виноситися чітко сформульовані проекти законів, які після ухвалення їх безпосередньо народом, без будь-яких змін набувають юридичної сили [152, с. 121–123].

Сучасні російські правознавці В. Лазарєв та С. Липень вважають, що основну класифікацію правотворчості необхідно здійснювати за суб'єктами, та відповідно розрізняють: правотворчу діяльність компетентних державних органів, безпосередню правотворчість народу в ході референдуму, правотворчу діяльність організацій (санкціоновану та делеговану правотворчість) [90, с. 242].

В інших випадках теоретики права, не заперечуючи, що держава продовжує зберігати свої домінуючі позиції у правотворчій діяльності, пропонують більш широкі підходи до розуміння суб'єктного складу правотворчості. Так, С. Комаров і О. Малько розглядають безпосередню правотворчість народу в процесі проведення референдуму, правотворчість державних органів, правотворчість окремих посадових осіб, правотворчість органів місцевого самоврядування, локальну правотворчість та правотворчість громадських організацій [61, с. 320].

Подібну класифікацію правотворчості пропонують українські правознавці О. Зайчук та Н. Оніщенко. Важливим суб'єктом правотворчості, на їх думку, є народ (при винесенні нормативно-правових актів на референдуми) [233, с. 359–360].

Слушною видається позиція вітчизняних учених О. Скрипнюка та В. Федоренка, які виокремлюють правотворчість Українського народу, правотворчість Української держави, правотворчість територіальних громад, корпоративну правотворчість суб'єктів публічного та приватного права [217, с. 172–173].

Вбачається, що за сутністю референдна правотворчість втілює волю Українського народу, отже, має загальнодержавний характер, а відповідно, і

нормативно-правові акти, що приймаються у результаті такої діяльності, є актами загальнодержавного значення (Конституція, закони).

Як відомо, норми права, що є основним результатом правотворчості, можуть бути об'єктивованими у будь-якому виді джерел права. За джерелами права диференціюють: звичаєву правотворчість; прецедентну (адміністративну, судову) правотворчість; договірну правотворчість; правотворчість, спрямовану на прийняття, зміну чи скасування нормативно-правових актів, які за юридичною силою прийнято розмежовувати на законодавчі та підзаконні.

Узагальнюючи попередні теоретичні положення і зупиняючись на критерії юридичної сили актів, правознавці розрізняють законотворчість (правотворчість вищого представницького органу держави, у процесі якої приймаються нормативно-правові акти вищої юридичної сили – закони, а також народу під час проведення референдуму) та підзаконну правотворчість.

Особливий інтерес у контексті нашого дослідження становлять наукові розвідки А. Янчука, присвячені проблемам правотворчості народу. Залежно від форми актів, що ухвалюються у результаті правотворчої діяльності народу, дослідник пропонує її поділ на конституційну, законодавчу та підзаконну [273, с. 57].

Аналіз праць, присвячених проблемам законотворення в Україні, свідчить, що наукові підходи до суб'єктного складу законотворчості є досить варіативними. Зокрема, до суб'єктів законотворчості А. Ришелюк пропонував відносити: суб'єктів права законодавчої ініціативи, Верховну Раду України та Президента України (наділений правом відкладального вето щодо прийнятих парламентом законів) [181, с. 83]. Вбачається, що розгляд автором законотворчого процесу як суто парламентської процедури, яка розпочинається з моменту офіційної реєстрації законопроекту, охоплює його проходження, прийняття Верховною Радою України та завершується підписанням і офіційним оприлюдненням закону, видається недоцільним. До того ж А. Ришелюк не бере до уваги конституційне положення щодо визнання народу єдиним джерелом влади в Україні та можливості здійснення ним влади безпосередньо. Останнє є свідченням того, що

законодавча функція в Україні реалізується не лише у порядку діяльності єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України, а й у порядку законотворчості Українського народу. Натомість у розглядуваній класифікації народ як самостійний суб'єкт законодавчої правотворчості жодним чином не згадується.

Вартим уваги є пропонований правознавцями такий склад суб'єктів законотворчості: народ України під час прийняття законів всеукраїнським референдумом, Верховна Рада України, суб'єкти права законодавчої ініціативи та інші учасники, які беруть участь у законотворчій діяльності на різних її етапах [8, с. 50].

В окремих дослідженнях форми участі громадян України у законотворчому процесі запропоновано класифікувати: 1) за способом реалізації громадянами свого права на участь у законотворенні: безпосередні (реалізуються громадянами безпосередньо через інститути безпосередньої демократії) та опосередковані (реалізуються громадянами через суб'єктів права законодавчої ініціативи); 2) за суб'єктним складом: загальні (передбачають можливість участі у законотворчому процесі будь-якого громадянина, незалежно від професійної освіти та фахової підготовки) та спеціальні (передбачають участь у законотворчому процесі лише наукової та фахової громадськості); 3) за місцем реалізації права громадян на участь у законотворенні: парламентські (за яких громадяни реалізують своє право на законотворення під час засідань Верховної Ради України, її органів) та позапарламентські (за яких громадяни реалізують своє право на законотворення незалежно від роботи Верховної Ради України) [268, с. 67–69].

Упродовж тривалого часу законодавча правотворчість Українського народу мала обмежену сферу застосування, а її реалізація вбачалася фактично неможливою через недосконалість, архаїзм референдного законодавства. З ухваленням у 2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум» ситуація дещо зрушила з місця. Так, відповідно до статті 3 Закону передбачається проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття, зміни чи скасування законів України.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» передбачає і можливість схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України безпосередньо народом на всеукраїнському референдумі. Звернемо увагу, що Конституція України не унормовує права Верховної Ради України на прийняття Основного Закону, натомість, закріплюючи виключне право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні, уможлиблює реалізацію Українським народом своєї установчої влади під час прийняття Конституції України чи внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі.

На нашу думку, за змістом (предметом) доцільно розрізняти такі види референдної правотворчості Українського народу: конституційну правотворчість; законодавчу правотворчість.

Залежно від змісту питань, що становлять предмет правотворчості народу, А. Янчук вважає можливим її розмежування на внутрішньодержавну та міжнародно-правову. За його твердженням, практично всі акти, що ухвалюються у результаті правотворчої діяльності народу, є внутрішньодержавними, отже, і безпосередня владна діяльність народу матиме внутрішньодержавний характер. Міжнародно-правова правотворча діяльність народу, на думку дослідника, полягає в ухваленні актів, предметом яких є питання про реалізацію права народу України на самовизначення, у частині вирішення міжнародно-правових питань [273, с. 57, 59].

Для з'ясування дійсного змісту правотворчості теоретики права застосовують і такий критерій класифікації цієї діяльності як спосіб створення норм права. Свого часу радянські правознавці зазначали, що норми права створюються різними способами із застосуванням різноманітних прийомів установлення, оновлення та скасування раніше прийнятих норм. Способи правотворчості, на їх переконання, і розрізняються залежно від того, як створюються норми права: безпосередньо прийняттям загального правила або іншим шляхом — із застосуванням опосередковуючих ланок між вираженням волевиявлення суб'єкта правотворчості та встановленням норми права [152, с. 97]. Нині за вищезгаданим критерієм у загальній теорії права виокремлюються

нормотворчість та санкціонування звичаю.

Референдна правотворчість спрямована на прийняття, зміну чи скасування народом шляхом організації та проведення референдуму нормативно-правового акта належної юридичної сили. Отже, за функціональною спрямованістю правотворчості пропонуємо розрізняти референдну правотворчість: а) щодо прийняття нормативно-правового акта; б) щодо внесення змін до нормативно-правового акта; в) щодо скасування нормативно-правового акта.

Цікавою, на нашу думку, є пропозиція М. Оніщука щодо поділу законодавчих референдумів за критерієм їх впливу на предмет нормативної матерії закону чи його проекту на законотворчі, ратифікаційні та скасувальні. При цьому предметом законотворчих референдумів є законопроекти, ратифікаційних – чинні закони або чинні підзаконні нормативно-правові акти, що претендують на юридичну силу закону, скасувальних – чинні закони [132, с. 271–272].

Серед критеріїв, що дозволяють чітко розмежувати види референдної правотворчості, виявивши їх специфічні ознаки, виділимо і спосіб реалізації правотворчих повноважень народу. Після ухвалення парламентом певного нормативно-правового акта чи проекту акта може бути проведений щодо цього акта референдум, правові наслідки якого матимуть установчий, легітимізуючий (затверджувальний), відкладальний, відхиляючий чи скасовуючий характер. Отже, коли йдеться про установлення (прийняття) чи відхилення схваленого парламентом нормативно-правового акта, який ще не набрав чинності, громадяни, по суті, є безпосередніми учасниками правотворчого процесу. Відкладальний референдум ставить набрання чинності нормативно-правовим актом компетентного суб'єкта правотворчості у залежність від волі народу – акт не набирає чинності до того часу, поки не буде прийнятий на референдумі. В окремих випадках застосовується й інший підхід – акт набирає чинності, якщо упродовж певного відведеного законодавцем терміну громадяни не ініціювали референдум щодо скасування відповідного акта [177, с. 26].

Акт всеукраїнського референдуму, проведення якого передбачене статтею 156 Конституції України, має легітимізуючий характер. На всеукраїнському

референдумі, що призначається Президентом України, затверджується законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України, який подається до Верховної Ради України Президентом України або не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України та повинен бути прийнятим не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. У цьому разі акт всеукраїнського референдуму надає належної юридичної сили закону України про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України.

Референдум може мати своїм наслідком не лише прийняття законопроекту, напрацьованого парламентом, а й відмову щодо підтримки його громадянами. Такий референдум є відхиляючим. Його результатом є або відмова парламенту від подальшого розгляду законопроекту, або ж доопрацювання законопроекту (у тих випадках, коли таке доопрацювання можливе) з подальшим повторним винесенням на референдум.

Скасувальний референдум передбачає відхилення громадянами вже прийнятого нормативно-правового акта, що набрав чинності. Такий референдум має повністю заперечувальний характер, його наслідком є скасування відповідного акта.

Вагомий вплив на класифікацію референдної правотворчості як безпосередньої правотворчості народу здійснюють різні види референдумів, що нині унормовуються у національному законодавстві багатьох країн світу. Класифікація референдної правотворчості передбачає виявлення критеріїв розмежування референдумів та визначення відповідно до цих критеріїв видів правотворчого референдуму. Під такими критеріями необхідно розуміти кваліфікуючі ознаки інституту референдуму, що ілюструють характер повноважень громадян щодо прийняття нормативно-правових актів належної юридичної сили, а також рівень їх безпосередньої участі у цьому процесі.

Ще у XIX столітті дослідники проблем теорії та практики референдумів (А. Дюнан, С. Котляревський, Т. Курті, К. Тахтарєв, Б. Чичерін та ін.) звертали

увагу на те, що референдуми, які практикувалися у Швейцарії, Франції, США та інших країнах світу, відрізнялися за своїм предметом, порядком ініціювання, організації та проведення, юридичними наслідками. Так, російський учений Б. Чичерін виокремлював всенародні голосування, на яких затверджувалися зміни до конституцій, і ті, на яких referendum застосовувався для ратифікації звичайних законів [255, с. 161].

Інший відомий правознавець К. Тахтарєв пропонував класифікувати референдуми за сферою їх застосування чи предметом голосування: установчі або конституційні (вирішення конституційних питань шляхом народного голосування основних законів) та законодавчі (прийняття рішень із питань звичайного законодавства, застосування народного голосування для прийняття чи відхилення законів і урядових заходів щодо широкого кола питань суспільного та політичного життя), а також за способом їх проведення: обов'язкові (проводяться на підставі вимог закону) та факультативні (проводяться за ініціативою громадян) [226, с. 164–165].

На початку XX ст. тогочасні правознавці, досліджуючи проблеми «народного законодавства», виділяли критерії класифікації референдумів, пов'язані із суб'єктами ініціювання їх проведення, юридичною силою рішень референдумів, їх співвідношенням із парламентською правотворчістю. Утім, ці критерії були науково обґрунтовані лише у другій половині XX ст.

Проблема класифікації референдумів набула розвитку у вітчизняній юридичній науці у кінці 90-х років XX ст. Відповідні дослідження здійснені Л. Кривенко, М. Орзіхом, В. Погорілком, М. Ставнійчук, В. Федоренком, В. Шаповалом та іншими вченими. Зокрема, розглядаючи на монографічному рівні конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму, В. Федоренко репрезентує власну систему критеріїв класифікації цього інституту [247]. Із часом пропонована концепція класифікації референдумів була доопрацьована та обґрунтована у працях В. Погорілка і В. Федоренка, присвячених проблемам референдного права в Україні. Отже, референдуми, на їх думку, можуть бути класифіковані за такими критеріями: а) предметом референдуму (конституційні,

законодавчі, міжнародно-правові, територіальні); б) правовою силою рішень референдуму (імперативні, консультативні); в) підставами проведення референдуму (обов'язкові, факультативні); г) суб'єктами ініціювання референдуму (ініційовані Українським народом, ініційовані Верховною Радою України, ініційовані Президентом України, ініційовані територіальною громадою, ініційовані органами місцевого самоврядування); г) територією проведення референдуму (всеукраїнський референдум, місцеві референдуми, референдум Автономної Республіки Крим); д) часом проведення референдуму (дозаконодавчі, післязаконодавчі); е) формулою референдуму (прості, складні) [148, с. 166; 149, с. 41–47; 150, с. 105–117].

Референдуми, що практикуються у різних країнах світу, В. Шаповал вбачає доцільним класифікувати за: предметом голосування (конституційні та законодавчі референдуми); часом голосування (попередній і наступний законодавчі референдуми); підставами призначення (обов'язкові та факультативні референдуми), характером рішень, ухвалених референдумом (імперативні та консультативні референдуми), а також за особливостями порядку їх призначення (в основу відповідних розмежувань покладено відмінності щодо кола суб'єктів, уповноважених самостійно призначати референдум; щодо кола суб'єктів, уповноважених призначати референдум за ініціативою інших суб'єктів; щодо кола суб'єктів, наділених правом такої ініціативи) [261, с. 188–199].

Вищенаведена класифікація референдумів доводить, що норми, які регулюють порядок проведення референдумів у різних країнах, значно відрізняються залежно від предмета референдуму, правових наслідків, часу проведення референдуму, права його ініціювання. Усі ці ознаки, на думку А. Євгенєвої, відображають характер повноважень громадян щодо прийняття рішень відповідної юридичної сили шляхом референдуму [239, с. 10].

З огляду на європейський зовнішньополітичний курс України доцільним видається вивчення та використання норм правового регулювання референдумів конституційними актами країн-членів Європейського Союзу, врахування їх позитивного досвіду застосування референдуму як форми правотворчості на

загальнодержавному рівні. Системне уявлення про багатоманітність референдумів у державах Євросоюзу дають критерії поділу, виявлені авторами дослідження «Референдуми в Європейському Союзі» (2007 р.). На їх думку, основними критеріями, за якими класифікуються референдуми, є: предмет (конституційні, законодавчі, міжнародно-правові, адміністративно-правові); ступінь обов'язковості проведення (обов'язкові, факультативні); час проведення (законодавчі, післязаконодавчі); ступінь обов'язковості прийнятих на референдумі рішень (імперативні, консультативні); зміст рішень, що ухвалюються на референдумі (затверджувальні, відхиляючі, відкладальні); суб'єкт ініціювання (за народною ініціативою (петиційні), за ініціативою органів публічної влади); територіальна організація і коло вирішуваних питань (загальнодержавні, регіональні, місцеві) [177, с. 6–7, 17].

Аналізуючи світовий досвід організації та проведення референдумів, російський правознавець В. Комарова розглядає різні види референдумів, диференціюючи їх за юридичною силою (консультативні – дозаконодавчі та імперативні – ратифікуючі (факультативні, обов'язкові, петиційні; парламентські та позапарламентські) ); за способом проведення (обов'язкові, факультативні); за предметом (конституційні, законодавчі, міжнародно-правові, адміністративно-правові); за часом (дозаконодавчі і післязаконодавчі (обов'язкові, факультативні, петиційні, відхиляючі) ); за місцем проведення (загальнодержавні, місцеві); за суб'єктом ініціювання (за ініціативою органів державної влади; за народною ініціативою (петиційні та відхиляючі, у формі «народного вето»)) [63, с. 207–231; 65, с. 49–75]. Подібної точки зору дотримуються й інші російські вчені [196, с. 28; 253, с. 246–247].

Аналіз праць, присвячених проблемам референдумів, дозволяє зробити висновок про прагнення правознавців до формування цілісної системи критеріїв класифікації референдумів, а також про відсутність єдності в їх поглядах щодо цих критеріїв та їх змісту.

Здобутки вітчизняної юридичної науки з питань класифікації референдумів об'єктивуються у референдному законодавстві. Конституція України, гарантуючи

можливість реалізації Українським народом правотворчих повноважень на референдумі, не містить самостійного положення про види всеукраїнського референдуму. Разом із тим 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).

Норми конституційного регулювання всеукраїнського референдуму деталізуються у положеннях Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. Найважливішим критерієм класифікації всеукраїнського референдуму, що водночас дозволяє виокремити й види правотворчості Українського народу, Закон визначає його предмет. Аналіз статті 3 згаданого Закону дає можливість, зокрема, виділити такі види всеукраїнського референдуму за предметом, як: конституційний (ухвалення Конституції України, внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України), законодавчий (прийняття, зміна чи скасування законів України).

Вищезазначене свідчить, що за предметом сьогодні в Україні утверджуються і потребують свого подальшого удосконалення конституційна та законодавча референдна правотворчість.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. закріплює й інші критерії, що можуть бути застосовані при класифікації референдної

правотворчості. Так, частина перша статті 95 Закону містить припис про те, що результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою є остаточними та обов'язковими. Тобто йдеться про юридичну силу рішення всеукраїнського референдуму. До речі, Закон легітимізує лише імперативні референдуми.

Отже, за юридичними наслідками виділяємо імперативну референдну правотворчість, а також консультативну, що зобов'язує компетентних суб'єктів правотворчості враховувати волю народу під час прийняття остаточного нормативно-правового акта. Рішення імперативного референдуму, на якому реалізується правотворчість народу, мають належну юридичну силу, тобто є остаточними, обов'язковими для виконання на всій території держави. Рішення ж консультативного референдуму мають на меті виявлення волі народу стосовно суспільно значущих питань, які не можуть бути остаточно вирішені на референдумі, оскільки віднесені до виключної компетенції парламенту чи глави держави.

Сутність референдної правотворчості визначається волею Українського народу, наділеного Конституцією України правом ініціювати проведення всеукраїнського референдуму, та водночас вимогами чинного законодавства щодо обов'язковості проведення всеукраїнського референдуму з чітко встановленого переліку питань. Йдеться про обов'язковий та факультативний референдуми, відповідно перший призначається Президентом України, Верховною Радою України відповідно до вимог Конституції України, а другий – на їх розсуд. Зауважимо, що народне ініціювання всеукраїнського референдуму у разі дотримання передбачених законодавством процесуальних вимог має імперативний характер (проведення такого референдуму є обов'язковим).

Уявлення про критерії, які повинні бути враховані при виокремленні різновидів референдної правотворчості, дають і міжнародні документи. Серед таких документів привертають до себе увагу Рекомендації ПАРЄ від 29 квітня 2005 р. № 1704 «Референдуми: до належної практики у Європі»; «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні», ухвалені

Венеціанською комісією на її 47-й пленарній сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 р.); «Кодекс належної практики щодо референдумів», ухвалений Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (Венеція, 16–17 березня 2007 р.) [40, с. 262–289].

Доктринальні положення визначають, що Конституція України за своєю юридичною природою є актом установчої влади, яка належить народу; що прийняття Конституції України на референдумі за народною ініціативою є можливим. А тому світова практика проведення референдумів із конституційних питань заслуговує сьогодні на особливу увагу.

Вищезгаданий документ «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні» визначає систему критеріїв класифікації сучасних конституційних референдумів, а саме: предмет перегляду конституційного референдуму (частковий або повний перегляд конституції); суб'єкти ініціювання конституційного референдуму (обов'язкові референдуми, проведення яких передбачене конституцією; референдуми, ініційовані народом; референдуми, ініційовані владою – парламентом, главою держави); формула конституційного референдуму (голосування щодо конкретного проекту конституції; голосування за принципові положення нової конституції); обов'язковість конституційного референдуму (зобов'язальні та незобов'язальні референдуми) [40, с. 262–263].

Як бачимо, референдну правотворчість поділяють на ряд видів, що мають властиві їм ознаки, власне призначення. Такий поділ є досить умовним і здійснюється залежно від критеріїв класифікації, що використовуються. Класифікацію референдної правотворчості пропонуємо розглядати як теоретико-методологічний процес, спрямований на виявлення системи взаємоузгоджених між собою критеріїв розмежування цього виду правотворчості, застосування яких дозволить виокремити види референдної правотворчості та з'ясувати характер повноважень громадян щодо прийняття нормативно-правових актів, а також рівень їх безпосередньої участі у цьому процесі.

Узагальнюючи обґрунтовані вітчизняними і зарубіжними науковцями види правотворчості народу, класифікації референдумів, відповідні нормативні положення референдного законодавства та концептуальні положення міжнародних документів, маємо можливість виділити критерії класифікації референдної правотворчості, за якими відбувається поділ такої діяльності на види, а отже, виявити систему основних видів референдної правотворчості Українського народу: 1) за змістом (предметом) референдної правотворчості: конституційна правотворчість, законодавча правотворчість; 2) за сутністю (підставами проведення правотворчого референдуму, суб'єктами ініціювання його проведення): обов'язкові та факультативні референдуми; 3) за функціональною спрямованістю референдної правотворчості – референдна правотворчість: а) щодо прийняття нормативно-правового акта; б) щодо внесення змін до нормативно-правового акта; в) щодо скасування нормативно-правового акта; 4) за юридичними наслідками: імперативна та консультативна референдна правотворчість; 5) за способом реалізації правотворчих повноважень народу: установча, легітимізуюча (затверджувальна), відкладальна, відхиляюча, скасовуюча референдна правотворчість.

Названі критерії класифікації референдної правотворчості не є вичерпними, а тому не виключається можливість обґрунтування правознавцями нових вимірів, які матимуть кваліфікуюче значення для досліджуваного нами виду правотворчості.

### **2.3. Загальна характеристика основних видів референдної правотворчості**

Чи не найбільший вплив на класифікацію референдної правотворчості здійснює предмет референдуму. Загалом під предметом референдуму у вітчизняній юридичній науці прийнято розуміти найважливіші проблеми суспільного життя на загальнонаціональному та місцевому рівнях, які відповідно до Конституції і законів України можуть вирішуватися шляхом проведення

всеукраїнського чи місцевих референдумів. Попередньо ми обґрунтували думку про те, що саме на всеукраїнському референдумі Український народ може безпосередньо приймати акти чинного законодавства. Погоджуємося з думкою дослідників, що здебільшого нормативно-правові акти всього народу ухвалюються у формі конституцій, законів або змін до них, адже немає потреби через референдум ухвалювати підзаконні акти, що матимуть нижчу юридичну силу порівняно із законами парламенту [273, с. 59].

Залежно від того, що є предметом референдуму як форми правотворчості Українського народу – конституція чи звичайний закон, розглядаємо конституційну референдну правотворчість та законодавчу референдну правотворчість.

Конституційний референдум є однією з найбільш поширених форм безпосередньої правотворчості народу, що забезпечує здійснення ним своєї установчої влади під час прийняття, затвердження конституції чи внесення змін до неї. Так, наприклад, шляхом референдуму ухвалені чинні конституції Азербайджану, Вірменії, Естонії, Ірландії, Литви, Росії, Туреччини, Франції, Швейцарії. Законодавство ряду країн, зокрема Австрії, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Латвії, Литви, Польщі, Словенії, Швейцарії, передбачає проведення референдуму як стадію процесу внесення змін до конституції.

Термін «конституційний референдум» у текстах конституцій європейських держав, як і в Основному законі України, практично не вживається. Тому для визначення поняття «конституційний референдум» звернемося до його трактування у документі «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні», ухваленому Венеціанською комісією на її 47-й сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 р.), а саме: «конституційні референдуми використовуються як звернення до всенародного голосування щодо питання про частковий або повний перегляд конституції держави». Конституційні референдуми передбачають народне волевиявлення щодо конкретно сформульованого проекту поправок до Конституції або конкретних пропозицій щодо скасування чинних положень Конституції чи питання у принципі [50, с. 80].

При цьому референдуми проводяться як стосовно повного перегляду конституції (наприклад, в Австрії, Ірландії, Іспанії), так і часткового її перегляду (наприклад, у Данії, Ірландії).

Аналіз законодавства зарубіжних країн дозволяє стверджувати, що у разі, коли процедура перегляду конституції закріплюється самою конституцією, на конституційному рівні вичерпно визначається і предмет відповідного референдуму. У багатьох країнах зміни до конституцій вносяться через обов'язкові референдуми, проте у ряді країн проведення конституційних референдумів залежить від волі суб'єктів, уповноважених ініціювати проведення референдуму, – йдеться про факультативні референдуми. Як уже зазначалося, обов'язковий референдум проводиться у випадку, коли певні нормативно-правові акти, інші рішення відповідно до законодавства повинні бути прийняті чи затверджені виключно шляхом референдуму.

Автори дослідження «Референдуми в Європейському Союзі» пропонують розрізняти обов'язкові конституційні референдуми за ознакою меж перегляду конституції: 1) конституційні референдуми щодо повного перегляду конституції (Австрія, Іспанія) – на конституційному рівні обов'язковість референдумів визначена лише для випадків, коли передбачається викладення конституції у новій редакції; 2) конституційні референдуми щодо змін до чітко визначених самою конституцією її положень (розділів) (Естонія, Латвія, Литва, Польща) – на конституційному рівні обов'язковість проведення референдумів передбачена лише для випадків, коли переглядаються окремі положення конституцій (зокрема, загальні засади конституційного ладу, порядок внесення змін до конституції); 3) конституційні референдуми щодо перегляду будь-якого положення конституції (Ірландія) – будь-які зміни до конституції повинні затверджуватися на референдумі; 4) конституційні референдуми щодо перегляду будь-яких положень конституції, крім тих, переглядати які взагалі заборонено (Румунія) [177, с. 20–21].

Факультативні референдуми щодо внесення змін до конституції передбачені, зокрема, конституціями Франції (у разі внесення законопроекту

Президентом), Італії (якщо впродовж трьох місяців із моменту опублікування відповідного закону цього будуть вимагати 1/5 членів однієї із палат, або 500 тис. виборців, або п'ять обласних рад) та ряду інших країн. Зауважимо, що ініціатива проведення референдумів у більшості країн, як правило, належить органам влади. Так, факультативні конституційні референдуми призначаються парламентом у Австрії, Данії, Естонії, Литві, Швеції, можливе їх проведення і за спільною ініціативою декількох вищих органів держави та/або виборців (у Франції). За народною ініціативою референдуми з питань конституційного реформування проводяться, зокрема, в Італії, Латвії, Литві, Швейцарії, їх рішення мають імперативний характер.

Характеризуючи українську модель конституційного референдуму, М. Оніщук акцентував увагу на тому, що шляхом референдуму народ безпосередньо визначає конституційний лад України, приймаючи Конституцію України, яка закріплює цей лад. Такий референдум є всеукраїнським, установчим (ухвалює Конституцію) та обов'язковим (проводиться на вимогу Конституції). Шляхом референдуму народ безпосередньо змінює конституційний лад України внесенням змін до Конституції України. При цьому референдум є всеукраїнським, законодавчим (затверджує проект закону про зміни до Конституції, попередньо ухвалений парламентом) і обов'язковим [134].

Конституція України не містить виписаного порядку її прийняття загалом, утім, передбачає можливість проведення з цією метою конституційного за своїм предметом всеукраїнського референдуму. Згідно зі статтею 5 Основного закону України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (частина друга); саме Українському народу належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя). У Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом) Конституційний Суд України інтерпретував норму частини третьої статті 5 Конституції у такий спосіб: «тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією

України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного закону України в порядку, встановленому його розділом XIII». Нагадаємо, що за змістом частини першої статті 156 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, а саме: до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» – подається до Верховної Ради України Президентом України або не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

На переконання українського правознавця Ю. Барабаша, «якщо і слід було вести на рівні Конституції мову про належність Українському народу права на зміну конституційного ладу, то лише в частині зміни його основ, тому що в протилежному разі вироблена теорія конституційного ладу абсолютно не збігається з механізмом зміни самої Конституції, визначеним у розділі XIII» [6]. У цьому контексті доречно згадати позицію щодо категорії «конституційний лад» відомого теоретика права М. Цвіка, який стверджував, що за змістом статті 156 Конституції України конституційний лад опосередковує собою основні засади Конституції, її положення щодо виборів і референдуму в Україні, а також порядок внесення змін до неї. Тобто конституційний лад розглядається як сукупність найбільш стабільних конституційних принципів і положень та правовідносин, що складаються на їх базі [74, с. 37].

З огляду на зазначене, можна зробити висновок, що у процесі модернізації Конституції України розглядувана норма повинна бути відповідним чином трансформована. Одним із варіантів, на думку Ю. Барабаша, може бути литовський аналог згадуваного конституційного припису: згідно зі статтею 9 Конституції цієї країни найважливіші питання життя держави і народу вирішуються шляхом референдуму. Як варіант пропонується також зміна доктринальних підходів до розуміння категорії «конституційний лад» в аспекті виключно права народу. Якщо взяти до уваги підхід М. Цвіка, як підкреслює

Ю. Барабаш, то стають абсолютно зрозумілими логічні зв'язки між нормами частини третьої статті 5 та статті 156 (про затвердження на референдумі лише змін до розділів I, III та XIII Конституції). За цих обставин дійсно лише народ може змінювати конституційний лад [6].

Безперечно, важливим у розглядуваному контексті аспектом є з'ясування того, наскільки виключне право визначати і змінювати конституційний лад України пов'язане із правомочностями народу на прийняття Конституції України чи внесення змін до чинної. У Рішенні від 16 квітня 2008 р. № 6-рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) Конституційний Суд України фактично ототожнив визначення нового ладу та зміну існуючого у такий спосіб: «Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України» (пункт 1 резолютивної частини). Аналізуючи цю правову позицію Суду, дослідники висловлюють думку, що говорити про виключність права народу на зміну конституційного ладу можна лише в одному випадку, коли народ буде робити це через прийняття нової Конституції [4, с. 78].

Як відомо, українське законодавство не дає чіткого роз'яснення категорії «нова Конституція України» і не визначає тих критеріїв, які дозволяють стверджувати, що та чи інша редакція Конституції України може бути новою. Звернемо увагу на вищезгадане Рішення Конституційного Суду у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі. Приводом для розгляду цієї справи стало, зокрема, конституційне подання Президента України від 26 січня 2007 р., зміст якого зводиться до необхідності з'ясування Конституційним Судом питання, чи можливе прийняття народом України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою нової (нової редакції) Конституції України. Необхідно підкреслити, що у словосполученні «нова (нова редакція) Конституції України» йдеться про нову Конституцію України у розумінні її нової редакції. Інакше кажучи, словосполучення «нова редакція» є уточненням поняття «нова» (Конституція України). Саме з такої методологічної

позиції Конституційний Суд України підійшов до розуміння вжитої у конституційному поданні категорії «нова (нова редакція) Конституція України».

Як зазначав свого часу В. Теліпка, прийняття «нової Конституції» можливе через ухвалення нової редакції Конституції України на основі чинної або шляхом внесення змін до неї. Висловлювалася думка, що конституційну реформу в Україні можна провести виключно шляхом внесення змін до Конституції в порядку, передбаченому розділом XIII Основного закону (згідно з яким головну роль у питанні внесення змін до Основного закону відведено Верховній Раді України), або ж прийняттям нової редакції Конституції на всеукраїнському референдумі [228].

За твердженням судді Конституційного Суду України В. Кампа, прийняття нової редакції Конституції України на конституційному референдумі може здійснюватись як за парламентською (президентською) конституційною ініціативою (стаття 156 Конституції України), так і за народною конституційною ініціативою (частина друга статті 72 Конституції України). Тобто в обох випадках вирішальне слово щодо нової редакції Конституції України належить народу [125].

У Рішенні від 16 квітня 2008 р. № 6-рп Конституційний Суд України визначає прийняття нової редакції Конституції України як вияв установчої влади народу. Але при цьому, як зауважує В. Кампо, висуває до народної конституційної ініціативи на всеукраїнському референдумі вимоги, які сформулював стосовно ухвалення на всеукраїнському установчому референдумі за народною ініціативою нової Конституції України (Рішення від 27 березня 2000 р. № 3-рп) (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою). Так, згідно з правовою позицією, викладеною у Рішенні Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп, процес прийняття нової Конституції України передбачає два етапи: 1) цей процес може бути започаткований лише після з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України, тобто йдеться про консультативний референдум; 2) на

другому етапі повинен бути проведений імперативний референдум щодо проекту нової Конституції України.

На думку В. Кампа, застосування до конституційного референдуму за народною ініціативою вимоги щодо обов'язкового попереднього з'ясування волі народу, тобто вимоги, яка стосується прийняття нової Конституції України, не ґрунтується на конституційних приписах та правових позиціях Конституційного Суду України. Стаття 156 Конституції України, визначаючи вимоги до проведення конституційного референдуму за парламентською чи президентською конституційною ініціативою, не містить вимог щодо проведення двох референдумів. Всеукраїнський конституційний референдум за народною ініціативою також не повинен проводитися двічі, оскільки цей референдум і референдум за парламентською (президентською) конституційною ініціативою є юридично рівноцінними. Таким чином, В. Кампо дійшов висновку, що Рішенням від 16 квітня 2008 р. № 6-рп Конституційний Суд певною мірою обмежив зміст і обсяг права народу на всеукраїнський конституційний референдум за народною ініціативою [125].

Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. (статті 3, 15, 16) уможлиблює проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо прийняття Конституції України (нової редакції), також всупереч визначеній розділом XIII Основного закону процедурі внесення змін до Конституції допускає можливість зміни Конституції України на референдумі за народною ініціативою без участі у цій процедурі парламенту.

Ученими неодноразово наголошувалося, що питання стосовно внесення змін до Конституції України не можуть бути предметом регулювання Закону України «Про всеукраїнський референдум» чи будь-якого іншого закону. Сама Конституція зазвичай установлює порядок внесення до неї змін. Жоден закон не може бути застосований, якщо він вступає у конкуренцію з Конституцією.

Погоджуємося з думкою М. Оніщука, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. породжує низку істотних розбіжностей у визначенні меж конституційного та законодавчого регулювання. «Законом не

взято до уваги правову позицію рішення Конституційного Суду стосовно того, що народ як суверен може вносити зміни до Конституції, ухвалювати нову Конституцію, проте порядок і положення про проведення відповідних референдумів повинні бути визначені безпосередньо Конституцією. Верховна Рада України врегулювала ці відносини актом, юридична сила якого не дорівнює Конституції», – наголосив М. Оніщук у коментарі УНН [135].

Таким чином, у правовій площині не існує іншого способу внесення змін до Конституції, ніж визначеного чинною Конституцією України. Нормативний зміст 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) дозволяє стверджувати про можливість прийняття Конституції України народом на всеукраїнському референдумі. При цьому така процедура є можливою лише тоді, якщо це буде передбачено у самій Конституції України.

На основі аналізу нормативних положень конституцій держав Європейського Союзу й Основного закону України можна дати стислу характеристику конституційного референдуму:

1) референдум є конституційним за предметом – прийняття конституції, внесення змін до конституції або окремих її розділів;

2) за підставами проведення конституційний референдум є обов'язковим (прийняття відповідного акта у такому випадку є можливим виключно шляхом референдуму, зокрема внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України), а також факультативним, проведення якого залежить від волі суб'єктів ініціювання референдуму;

3) за правовою силою рішень референдум є імперативним – правові акти конституційного референдуму є загальнообов'язковими для виконання, не потребують санкціонування з боку будь-якого державного органу. Юридична обов'язковість нормативно-правового акта, прийнятого на референдумі, вважається родовою ознакою досліджуваного нами виду правотворчості. Зауважимо, що у деяких країнах (наприклад, в Естонії, Ірландії) рішення будь-

яких із передбачених законодавством референдумів є обов'язковими для виконання всіма державними органами, фізичними та юридичними особами. Критерієм, що визначає ступінь імперативності результатів референдумів, як правило, є порядок їх ініціювання або кількість голосів виборців на підтримку винесеного на референдум питання.

Наведені юридичні ознаки конституційного референдуму, на якому може бути реалізована правотворчість народу, є основними, але не вичерпними.

Різновидом референдної правотворчості, що забезпечує реалізацію права народу приймати, змінювати чи скасовувати закони з найважливіших для суспільства та держави питань, є законодавча правотворчість [203, с. 157]. Доктринальне тлумачення чинного референдного законодавства дає підстави стверджувати про можливість проведення законодавчих референдумів в Україні як способу реалізації права Українського народу на законотворчу діяльність.

За змістом статей 5, 72, 74 Конституції України Український народ, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів із питань податків, бюджету, амністії). Можливість проведення законодавчого всеукраїнського референдуму 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.

Вважаємо, що винесення на всеукраїнський референдум проекту закону передбачає його винятково важливе значення для народу. Як зазначає В. Федоренко, умови проведення всеукраїнських референдумів, предметом яких є законопроект, упереджують винесення на всенародне голосування питань, що можуть бути вирішені традиційним шляхом, тобто прийняттям закону Верховною Радою України, або можуть мати своїм наслідком популістські рішення, що в цілому не відповідають інтересам суспільства і держави. Це досягається обмеженням проблематики законопроектів, які можуть виноситися на всеукраїнський референдум (стаття 74 Конституції України) [150, с. 170].

Відповідно до частини першої та пункту 4 частини третьої статті 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» допускається встановлення будь-яким законом додаткових порівняно з Конституцією України обмежень щодо предмета референдуму, що суперечить положенням статей 5 та 72 Конституції України. Такий законодавчий підхід не враховує також і правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 16 квітня 2008 р. № 6-рп, згідно з якою «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, що повинен бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України». Вищевикладене свідчить, що обмеження стосовно предмета всеукраїнського референдуму повинні бути прямо встановлені Конституцією України або впливати з її положень щодо віднесення зазначеного питання до виключної компетенції того чи іншого органу.

Отже, у Законі України «Про всеукраїнський референдум» повинен міститися вичерпний перелік обмежень предмета референдуму, сформований виключно на підставі конституційних приписів. Звертаємо також увагу на те, що законодавець, передбачаючи невизначене коло обмежень щодо предмета референдуму законом, водночас закріплює у статті 20 перелік питань, винесення яких на всеукраїнський референдум не допускається.

На нашу думку, предметом законодавчої референдної правотворчості є прийняття законів України, внесення змін до чинних законів України (крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається та згідно зі ст. 85 Конституції України належить до дискретних повноважень парламенту), а також скасування законів України. Законопроекти, які допускають звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини та громадянина не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму.

Як відомо, приклади здійснення законотворчої функції безпосередньо народом шляхом організації та проведення законодавчого референдуму в Україні відсутні. Очевидно, що першочерговим кроком нині є унормування процедури й

умов реалізації конституційного права Українського народу приймати (змінювати) закони безпосередньо на всеукраїнському референдумі. Разом із тим необхідно визнати, що створення належного нормативного та інституційного підґрунтя для розвитку законодавчої референдної правотворчості в Україні є можливим за умови врахування позитивного європейського досвіду.

Як свідчить досвід країн ЄС, практика прийняття законів на референдумах 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 ініціювання внесення змін до законодавства за ініціативою народу передбачена в Італії, Латвії, Литві, Мальті, Словенії, Швейцарії. Рішення відповідних референдумів мають імперативний характер.

Законодавчі референдуми активно практикуються у Швейцарії. У статтях 140, 141, 165 Союзної конституції Швейцарської Конфедерації, прийнятої Федеральними зборами 18 грудня 1998 р. та схваленої на національному референдумі 18 квітня 1999 р., урегульовані відносини щодо проведення різних видів обов'язкового і факультативного референдумів, зокрема обов'язкового референдуму з питання відхилення федеральних законів, оголошених невідкладними і такими, що не мають конституційної основи (пункт «с» частини першої статті 140, стаття 165); стаття 141 надає громадянам право ініціювати проведення референдумів щодо федеральних законів [195, с. 12].

Автори досліджень, присвячених проблемам референдумів, звертають увагу на те, що інститут обов'язкового референдуму є свідченням належності верховної законодавчої влади самим громадянам. Законодавство, яке визначає коло підстав обов'язкового референдуму, передбачає, що представницький орган влади у такому випадку розробляє виключно законопроекти, не ухвалює рішення щодо найважливіших питань суспільного життя, а лише висуває пропозиції [195, с. 10].

«Під час обов'язкового референдуму парламент остаточно перетворюється на велику комісію, обрану народом для підготовки законів, для розроблення

законопроектів», – наголошував свого часу К. Тахтарєв [226, с. 170]. При цьому взаємодія представницького органу і народу подібна до взаємодії комісії, сформованої цим органом для розроблення проекту закону, та самого представницького органу. Останній затверджує чи відхиляє законопроект, запропонований комісією, відповідно народ затверджує чи відхиляє законопроект, розроблений парламентом.

К. Тахтарєв звертав увагу і на перспективність проведення факультативних референдумів, які пропонував визначати як «народне голосування, що здійснювалося за бажанням установленної кількості громадян, які можуть ініціювати голосування, приводячи у дію самодержавну установчу або законодавчу владу народу затверджувати чи не затверджувати закони, напрацьовані парламентом, а також інші урядові заходи і постанови, що мають загальне значення» [226, с. 165].

Російська вчена В. Комарова висловлює думку про те, що у вищенаведеному визначенні факультативного референдуму були поєднані характеристики двох видів референдуму. Якщо йдеться про затвердження рішення, прийнятого парламентом, то очевидно, що це ознака ратифікаційного референдуму. Оскільки саме призначення референдуму в даному випадку є результатом реалізації волі громадян, а не норми закону, то можна припустити, що референдум є факультативним. З іншого боку, оскільки ініціатива його проведення також належить громадянам, то логічним є висновок про наявність у цьому визначенні елементів петиційного референдуму [63, с. 213].

Конституції ряду зарубіжних держав деталізують проведення як обов'язкових, так і факультативних референдумів, предметом яких є закон. Так, серед факультативних референдумів італійське законодавство розрізняє активні (за ініціативою певної кількості громадян), що використовуються як засіб участі народу у роботі представницьких органів, і пасивні референдуми, які проводяться за ініціативою державного органу або парламентської меншості та розглядаються як засіб захисту від «тиранії більшості» або як засіб вирішення конфлікту між конституційними органами [96, с. 80].

У Швейцарії, за свідченням А. Ауера, у період із 1874 і до 2003 р. Федеральні збори прийняли більше 2168 законодавчих актів, стосовно яких можливим було проведення факультативного референдуму. Такий референдум був ініційований щодо 148 із них, у всіх випадках, окрім одного, всенародне голосування відбувалося за ініціативою виборців [1, с. 154].

Варто зауважити, що у разі ініціювання законодавчого референдуму виключно органами влади чи посадовими особами безпосередній вплив громадян на законотворчий процес мінімізується.

Одним із найбільш вагомих критеріїв, що характеризує повноваження народу у царині правотворчості, є питання стосовно того, чи наділений народ правом ініціювати проведення референдуму щодо нормативно-правового акта належної юридичної сили. Як свідчить досвід зарубіжних держав, практика ініціювання референдумів органами влади є більш поширеною, ніж практика їх ініціювання народом. У ряді країн (в Австралії, Італії, Латвії, Литві, Мальті, Португалії, Словаччині, Словенії, Угорщині, Україні, Хорватії, Швейцарії) передбачена можливість проведення референдуму за ініціативою визначеної кількості громадян, які мають право голосу, тобто за народною ініціативою.

Сутність референдної народної ініціативи полягає у тому, що референдум призначається (проголошується) уповноваженим державним органом чи посадовою особою, коли цього вимагає визначена кількість громадян. Важливим, на нашу думку, є те, що референдна народна ініціатива визнається вимогою. Тому призначення ініційованого народом референдуму є обов'язком уповноваженого органу чи посадової особи.

Як справедливо зазначають автори видання «Законотворчий процес в Україні», формою участі громадян у правотворчості є можливість ініціювати проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою [8, с. 108]. Референдум може бути проведений на вимогу не менше ніж трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менше ніж у двох третинах областей і не

менше ніж по сто тисяч підписів у кожній області (частина друга статті 72 Конституції України).

Істотним є те, що у статті 72 Конституції України не визначено предмет всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Установлені статтею 74 Конституції України застереження щодо неприпустимості винесення на референдум певних законопроектів стосуються і референдуму за народною ініціативою, проте вони дозволяють визначити лише ті законопроекти, прийняття яких не може становити предмет народного голосування. Конституційний Суд України у Рішенні від 16 квітня 2008 р. № 6-рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) дав офіційне тлумачення, зокрема, положень частини другої статті 72 та статті 5 Конституції України. За змістом пунктів 1, 2 резолютивної частини Рішення народ на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою може приймати Конституцію України, закони України, вносити зміни до законів (крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України) у порядку, що повинен бути визначений Конституцією і законами України.

На думку В. Шаповала, коли за народною ініціативою призначається референдум щодо прийняття чи скасування закону, така ініціатива за загальною метою є референдною, а за предметом відповідного референдуму її можна опосередковано характеризувати як законодавчу [257, с. 92]. Необхідно зазначити, що на відміну від референдуму, ініційованого органом влади, під час референдуму за народною ініціативою громадяни уповноважені не лише прийняти рішення щодо запропонованого і напрацьованого нормативно-правового акта, а й самостійно висунути пропозицію, розробити проект акта. При цьому вплив органів влади на предмет референдуму є обмеженим. Однак втручання державних органів у процес проведення такого референдуму не є повністю виключеним. По-перше, у деяких державах практикується обмежена форма законодавчого референдуму за народною ініціативою, яка передбачає право громадян звернутися до певного органу влади з приводу організації референдуму (Португалія, Угорщина). По-друге, референдум не проводиться,

якщо акт, який є його предметом, було скасовано парламентом (Італія, Мальта). Аналіз європейського законодавства демонструє, що підхід до регламентації порядку реалізації громадянами правотворчих повноважень на референдумі за народною ініціативою не є універсальним [207, с. 128].

Отже, проведення в Україні ініційованого народом конституційного чи законодавчого референдуму значною мірою ускладнене, що зумовлено недосконалістю референдного законодавства та конкурентністю, яку вбачають між результатами конституційної та законодавчої референдної правотворчості і результатами діяльності парламенту як органу законодавчої влади. Вважаємо, що референдна правотворчість Українського народу може складати конкуренцію парламентській правотворчості за умови неефективності парламенту або упередженості результатів його діяльності, проте за жодних умов не повинна протиставлятися їй. Правотворча компетенція народу та органу законодавчої влади у демократичній, правовій державі повинна чітко розмежовуватися національною конституцією і законами.

## **Висновки до розділу 2**

Пізнання юридичної природи правотворчості народу вимагає досконалого теоретико-методологічного підґрунтя, насамперед методології дослідження референдної правотворчості. Під методологією дослідження референдної правотворчості необхідно розуміти упорядковану систему взаємоузгоджених світоглядних принципів, методів, прийомів і способів, які дають можливість найбільш об'єктивно та всебічно дослідити теоретичні засади референдної правотворчості Українського народу, визначити особливості нормативно-правового механізму забезпечення її дієвості в Україні.

В основу методології дослідження проблем референдної правотворчості покладено систему філософських, загальнонаукових та спеціально-правових методів, що дають можливість отримати цілісне теоретико-правове знання про обраний нами предмет дослідження. Отже, найбільш ефективними для

дослідження референдної правотворчості Українського народу є діалектичний, системний, структурно-функціональний, діяльнісний, історичний, формально-логічний, метод філософсько-юридичної герменевтики, порівняльно-правовий, функціонально-правовий методи, метод правового моделювання. Обґрунтування концепції референдної правотворчості народу потребує врахування тих чинників, які визначають нині пріоритети у розвитку сучасного права, а також здобутків наукових досліджень, присвячених проблемам референдної демократії, референдумів, що мають місце у конституційному праві, політології.

Важливе значення для розуміння змісту референдної правотворчості має її класифікація, що є теоретико-методологічним процесом, спрямованим на виявлення системи взаємоузгоджених між собою критеріїв розмежування цього виду правотворчості, застосування яких дозволить виокремити види референдної правотворчості та з'ясувати характер повноважень громадян щодо прийняття нормативно-правових актів, а також рівень їх безпосередньої участі у цьому процесі. Вид правотворчості розглядається як частина правотворчості, якій властиві загальні ознаки родового поняття «правотворчість» і водночас особливості (кваліфікуючі ознаки), що характеризують лише відповідну частину правотворчості.

До критеріїв, які можуть бути застосовані для визначення видів референдної правотворчості Українського народу та їх змістовного аналізу, відносимо такі:

1) за змістом (предметом) референдної правотворчості: конституційну правотворчість, законодавчу правотворчість;

2) за сутністю (підставами проведення правотворчого референдуму, суб'єктами ініціювання його проведення): обов'язкові та факультативні референдуми;

3) за функціональною спрямованістю референдної правотворчості – референдну правотворчість: а) щодо прийняття нормативно-правового акта; б) щодо внесення змін до нормативно-правового акта; в) щодо скасування нормативно-правового акта;

4) за юридичними наслідками: імперативну та консультативну референдну

правотворчість;

5) за способом реалізації правотворчих повноважень народу: установчу, легітимізуючу (затверджувальну), відкладальну, відхиляючу, скасовуючу референдну правотворчість.

Сьогодні в Україні утверджується та потребує подальшого удосконалення, належного нормативного закріплення конституційна референдна правотворчість. Аналіз існуючих наукових підходів у розрізі нормативного змісту Рішень Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією 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) дозволяє дійти висновку, що конституційна правотворчість як вид референдної правотворчості народу забезпечує реалізацію Українським народом своєї установчої влади під час прийняття Конституції України чи внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі.

Не менш актуальним та перспективним видом правотворчості Українського народу залишається законодавча референдна правотворчість. Законодавчий референдум передбачає прийняття, зміну або скасування нормативно-правових актів, які мають юридичну силу законів, безпосередньо народом. Аналіз конституційних положень свідчить, що на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою Український народ може приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких шляхом референдуму не допускається та згідно зі статтею 85 Конституції України належить до дискретних повноважень парламенту.

Незатребуваність потенціалу конституційної та законодавчої референдної правотворчості в Україні зумовлюється відсутністю належного теоретико-методологічного обґрунтування референдної правотворчості, тривалою дією архаїчного і малоефективного Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. та водночас недосконалістю Закону України «Про

всеукраїнський референдум» 2012 р., а також складністю правозастосовної практики щодо організації та проведення всеукраїнського референдуму.

## РОЗДІЛ 3

### СТАДІЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

#### 3.1. Поняття референдної правотворчості як виду юридичного процесу

Процес правотворчості розглядається теоретиками права як складова юридичного процесу із властивими останньому ознаками, що набувають конкретизації та специфічних рис у процесі встановлення, зміни або скасування норм права. Категорія «юридичний процес» у її широкому розумінні характеризує сукупність усіх правових форм діяльності державних органів та інших уповноважених суб'єктів, яка пов'язана зі здійсненням у визначеному законом порядку юридично значущих дій і спричиняє певні правові наслідки [265, с. 481–482].

Під правотворчим процесом традиційно розуміють порядок здійснення юридично значущих дій із підготовки, прийняття й опублікування нормативного акта, що процесуально оформлені, юридично опосередковані і мають офіційний характер; чи встановлений правовими нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів із пізнання й оцінювання правових потреб суспільства, формування і прийняття правових актів, їх оприлюднення та набрання ними юридичної сили; також процесуальну діяльність суб'єктів правотворчості щодо порядку формування і закріплення їх волі шляхом встановлення, зміни чи скасування правових норм, що відбувається відповідно до встановленої процедури. Наведені визначення свідчать, що науковці обґрунтовують значення правотворчого процесу як певного юридично регламентованого порядку, на підставі якого суб'єкти правотворчості здійснюють своє право на правотворчість, при цьому правотворча процедура поділяється на стадії за ознакою певного результативного компетентного діяння суб'єкта правотворчості.

Досліджуючи проблеми актів прямого народовладдя, вітчизняний правознавець О. Мурашин звертав увагу на те, що правотворча діяльність суб'єктів прямого народовладдя повинна відбуватись у встановлених

процесуальних рамках, здійснюватися за особливою процедурою та певними етапами. Розглядаючи «прямий правотворчий процес» як юридично встановлену процедуру діяльності суб'єктів прямого народовладдя щодо надання юридичної сили безпосередньо вираженій волі громадян, порядок формування і закріплення такої волі у загальнообов'язкових юридичних приписах, упорядковану систему стадій діяльності зі встановлення, зміни чи скасування правових норм, О. Мурашин виділяє дві основні його стадії: попереднє формування безпосередньої волі громадян (полягає у прийнятті рішення про розроблення проекту та у підготовці його тексту) та офіційне надання юридичної сили безпосередній волі громадян (передбачає офіційне схвалення проекту; прийняття нормативного акта прямого народовладдя та його офіційне оприлюднення) [114, с. 18–19, 21].

Уявляється, що кожна із визначених О. Мурашиним загальних для всіх суб'єктів прямого народовладдя стадій правотворчого процесу є етапом їх діяльності з приводу підготовки та надання офіційного значення нормативно-правовому акту. При цьому процес правотворчості кожного з цих суб'єктів має свої особливості.

На сьогодні не існує єдиної думки щодо змісту процесу референдної правотворчості в Україні, що обумовлюється відсутністю фундаментальних досліджень зазначеного питання у вітчизняній юридичній науці. Не склалося єдиного підходу і щодо того, як визначити поняття процедури референдуму. Відповідну процедуру визначають як «проведення референдуму», «порядок підготовки і проведення референдуму», «референдний процес», «референдумний процес», «референдарний процес», «процес референдуму» тощо.

Ми погоджуємося з позицією провідних українських правознавців В. Погорілка та В. Федоренка, що найбільш вдалим терміном, що визначає сутність і зміст порядку організації та проведення референдумів в Україні, є термін «референдний процес» [150, с. 231]. Вартим уваги є підхід, що категорія «референдний процес» у її суб'єктивному розумінні може розглядатися не лише як легітимна конституційна правозастосовна діяльність Українського народу та

громадян України щодо реалізації своїх конституційних прав, а й як різновид правотворчої діяльності [21, с. 57].

Аналіз існуючих поглядів дозволяє зробити висновок про доцільність вживання терміна «референдний правотворчий процес» щодо визначення процесу здійснення референдної правотворчості. З огляду на функціональну ознаку та враховуючи предмет референдної правотворчості народу, пропонуємо ввести у науковий обіг поняття «конституційний референдний процес», «законодавчий референдний процес», адже порядок організації та проведення референдуму, предметом якого є нормативно-правовий акт у формі конституції чи закону, характеризуємо як частину правотворчого процесу.

Ряд науковців ототожнюють процедуру загальнодержавного референдуму із законодавчим процесом. Так, на думку болгарського дослідника Б. Спасова, основними стадіями референдуму є: а) законодавча ініціатива; б) обговорення законопроекту; в) голосування за закон [220, с. 4]. Український учений О. Ющик відносить «референдумний процес» до структурного елемента одного з видів законодавчого процесу [271, с. 169–170]. Проте слушним є зауваження, що рішення референдуму відрізняються за своєю юридичною природою від законів, прийнятих парламентським шляхом, а виділені стадії процедури проведення референдуму не охоплюють організаційно-правових аспектів референдумів.

На нашу думку, поняття «конституційний референдний процес», «законодавчий референдний процес» є похідними від категорій «правотворчий процес», «юридичний процес» у цілому. При тлумаченні змісту юридичного процесу деякі правознавці схильні ототожнювати терміни «юридична процедура» та «юридичний процес». Такий підхід пояснюється триваючим науковим дискурсом щодо співвідношення зазначених категорій. У цьому контексті викликає інтерес монографічне дослідження О. Кузьменко «Процесуальні категорії адміністративного права» [84] у частині, що стосується аналізу сутності категорії «процедура». Зокрема, автор зауважує, що процедура є частиною самостійного цілісного утворення – процесу, а не його видовою підмножиною. Юридичний процес необхідно розглядати як діяльність суб'єктів права із

здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а юридичну процедуру – як формалізований бік такої діяльності. За твердженням О. Кузьменко, юридична процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, що у сукупності становлять юридичний процес. Під юридичною процедурою запропоновано розуміти регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та правореалізації [84, с. 179–180]. Виходячи з обґрунтованого О. Кузьменко наукового підходу, доходимо висновку, що юридичний процес доцільно розглядати як форму існування певних правовідносин, а процедуру – як зміст цієї форми, в якому закріплено «формалізований бік» процесуальної діяльності.

Юридичний процес визначається і як сукупність юридично значущих дій, що здійснюються суб'єктами права у певній логічній послідовності, пов'язаних між собою, спрямованих на нормативне врегулювання певних суспільних відносин або на вирішення на основі норм матеріального права конкретного життєвого випадку, а також сукупність виникаючих на підставі цих дій згідно з процесуальними нормами правовідносин. Незважаючи на певну змістовну переобтяженість, пропонуване визначення є вдалим із точки зору повноти ознак юридичного процесу і дозволяє перейти до дослідження референдного процесу, зокрема його різновидів - конституційного та законодавчого референдного процесу як видів юридичного процесу.

У науковій літературі референдний процес розглядається через юридичний процес організації та проведення референдумів. На переконання В. Федоренка, процедура всеукраїнського референдуму складається з послідовних і взаємообумовлених стадій – підготовчої (ініціювання всеукраїнського референдуму, інформування громадян про його ініціювання, агітацію «за» чи «проти» винесення визначеного питання на всеукраїнський референдум), основної (організація та проведення всеукраїнського референдуму) та завершальної (реалізація рішень всеукраїнського референдуму та правова відповідальність у разі їх невиконання) [246, с. 14].

Друга частина навчального посібника В. Погорілка і В. Федоренка «Референдне право України» висвітлює питання теорії та практики референдного процесу в Україні, під яким автори, наприклад, у суб'єктивному значенні розуміють сукупність ряду нормативно визначених послідовних дій, спрямованих на реалізацію права громадян України на участь у референдумі. Ці дії (ініціювання, організація та проведення референдумів і реалізація їх рішень) визначаються як стадії референдного процесу [150, с. 236].

Дослідженням проблем організації та проведення референдумів в Україні займається А. Янчук. На його думку, «референдумний процес» як різновид юридичного процесу – це ряд урегульованих референдумним законодавством послідовних стадій діяльності суб'єктів та інших учасників референдумного процесу, спрямованих на прийняття, зміну чи скасування Конституції України, законів, інших актів та рішень загальнодержавного і місцевого значення [274, с. 65]. При цьому правотворчий референдумний процес розглядається автором як специфічна діяльність уповноважених суб'єктів та учасників референдумного процесу, що складається із системи дій щодо підготовки, затвердження і офіційного оприлюднення актів референдумного процесу [274, с. 68–69].

Проблеми референдного процесу неодноразово досліджувалися російськими вченими, зокрема, Ю. Дмитрієвим [29], В. Комаровою [63, 65], В. Маклаковим [98], А. Мішиним [109], В. Чиркіним [253]; американськими вченими Д. Батлером і А. Ренні [279], французьким ученим Л. Ле Дюком [93], канадським – П. Бауєром [278] та рядом інших зарубіжних дослідників. Наприклад, В. Комарова визначає референдний процес як сукупність закріплених у законодавстві про референдуми юридичних процедур, що відображають певну послідовність юридичних дій, спрямованих на організацію та безпосередньо волевиявлення народу – джерела влади і носія суверенітету, та виокремлює такі його стадії: ініціювання референдуму; призначення референдуму; підготовка референдуму; проведення референдуму; реалізація рішень референдуму [63, с. 232–234].

Необхідною умовою адекватного відтворення владного волевиявлення народу в актах чинного законодавства, прийнятих шляхом всеукраїнського референдуму, є належне законодавче врегулювання процесу реалізації конституційної та законодавчої референдної правотворчості. Зауважимо, що вітчизняне законодавство про референдуми не закріплює визначення терміна «референдний процес», що є причиною неоднозначності його трактування. Основою «процесу всеукраїнського референдуму» є Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р., що передбачає такі стадії всеукраїнського референдуму: ініціювання всеукраїнського референдуму; його призначення (проголошення); утворення територіальних округів для проведення всеукраїнського референдуму; утворення дільниць референдуму; утворення комісій всеукраїнського референдуму; складання списків учасників всеукраїнського референдуму; агітацію референдуму; голосування; підрахунок голосів учасників референдуму на дільницях референдуму та встановлення результатів всеукраїнського референдуму; офіційне оголошення та оприлюднення результатів всеукраїнського референдуму.

Серед новацій закону про всеукраїнський референдум 2012 р. порівняно із законом про референдуми 1991 р. має місце спроба унормування процедури реалізації права народу приймати (змінювати) нормативно-правові акти безпосередньо на всеукраїнському референдумі. Принциповою новелою вважаємо запровадження законодавчого референдуму, в тому числі з метою скасування законів України (здійснення права «народного вето»).

Узагальнюючи положення теорії щодо досліджуваної проблематики, аналізуючи процесуальні норми, які регулюють правовідносини з приводу всеукраїнського референдуму, доходимо висновку, що конституційний та законодавчий референдний процеси характеризуються безпосередньою участю народу у процесі конституційної та законодавчої правотворчості на всіх стадіях, можливістю бути самостійним, основним суб'єктом референдного процесу, ініціювати його початок (правотворча ініціатива), брати активну участь під час його проходження (агітувати «за» чи «проти» проведення референдуму, «за» чи

«проти» проекту нормативно-правового акта, що виноситься на голосування, входить до складу комісії референдуму тощо) та визначати його результат шляхом всенародного голосування.

Отже, референдний правотворчий процес, що є різновидом юридичного процесу, пропонуємо розглядати як систему встановлених чинним законодавством взаємозумовлених і послідовних стадій, спрямованих на прийняття (зміну) нормативно-правових актів належної юридичної сили безпосередньо народом шляхом всеукраїнського референдуму. У свою чергу, конституційний та законодавчий референдний процеси в Україні розглядаємо як нормативно встановлений порядок прийняття громадянами України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою Конституції України чи змін до неї, а також законів України [209, с. 239–240].

Послідовність є змістовною якістю правотворчого процесу й означає наявність вимог суворої регламентації черговості дій, що обумовлює його досконалість, оптимальність та ефективність. Послідовність дій знаходить своє вираження у стадіях правотворчого процесу.

Отже, пропонуємо визначити такі стадії конституційного та законодавчого референдного процесів в Україні: а) реалізацію уповноваженими суб'єктами правотворчої ініціативи; б) призначення (проголошення) правотворчого референдуму; в) організацію правотворчого референдуму; г) прийняття нормативно-правового акта на референдумі; ґ) судові оскарження процедури референдної правотворчості; д) офіційне оприлюднення результатів конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу. Цим стадіям властиві певні етапи, зміст яких і визначає зміст процедури референдної правотворчості Українського народу.

### **3.2. Реалізація уповноваженими суб'єктами правотворчої ініціативи**

Закріплена на конституційному рівні можливість проведення референдуму, предметом якого є нормативно-правовий акт належної юридичної сили, за

ініціативою визначеної кількості громадян, які мають право голосу, є однією з найбільш вагомих ознак, що характеризує повноваження народу у царині правотворчості.

Відповідно до частини другої статті 72 Конституції України всеукраїнський референдум, у тому числі й референдум, що забезпечує реалізацію права народу приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти з найважливіших для суспільства та держави питань, проголошується за народною ініціативою на вимогу не менше ніж трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менше ніж у двох третинах областей і не менше ніж по сто тисяч підписів у кожній області. Наведена конституційна норма «встановлює первинну і принципово важливу правову основу для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Цей референдум може бути проведений відповідно до чинного законодавства» (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп).

Частина перша статті 29 Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. передбачає, що народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму здійснюється учасниками всеукраїнського референдуму – громадянами України, які мають право голосу на всеукраїнському референдумі, – шляхом збирання їх підписів під вимогою про проведення референдуму. Збір підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму організовує і здійснює ініціативна група, що утворюється відповідно до статті 30 цього Закону.

Ініціативна група з проведення всеукраїнського референдуму утворюється на зборах громадян України, в яких бере участь не менше ніж дві тисячі громадян України, які мають право голосу на всеукраїнському референдумі. Організаторами зборів можуть бути громадяни України, яким на день проведення зборів виповниться вісімнадцять років, політичні партії України, всеукраїнські громадські організації, зареєстровані відповідно до законодавства України. Не пізніше ніж за п'ять календарних днів до дня проведення зборів громадян України

щодо проведення всеукраїнського референдуму їх ініціатори повинні письмово повідомити про дату, час, місце і мету зборів Центральну виборчу комісію.

Перед початком зборів громадян щодо проведення всеукраїнського референдуму відбувається реєстрація учасників, складається їх список із зазначенням прізвища, імені, по батькові, дати народження, місця проживання із зазначенням адреси житла, номера і серії паспорта та даних про рік і орган видачі паспорта України, відомостей про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України. Кожний учасник зборів навпроти свого прізвища ставить особистий підпис, що засвідчує участь у зборах.

Відповідно до частини п'ятої статті 30 розглядуваного Закону на зборах громадян щодо проведення всеукраїнського референдуму обираються їх голова і секретар, лічильна комісія, затверджується порядок денний зборів, до якого вносяться питання про доцільність проведення референдуму, формулюється питання, яке пропонується винести на всеукраїнський референдум, формується персональний склад ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму.

Народне ініціювання референдуму, на якому може бути реалізована безпосередня правотворчість народу, передбачає не лише наявність ідеї щодо реформування законодавства, прийняття (зміни) нормативно-правового акта відповідної юридичної сили, але й певний варіант її текстуального оформлення, що може стати об'єктом всенародного голосування. Для забезпечення однозначного розуміння сутності та наслідків висунутої пропозиції всіма суб'єктами політичного життя у законі про всеукраїнський референдум було б доцільним закріпити ряд вимог, дотримання яких повинно служити названій цілі. Ці вимоги стосуються як особливостей викладення змісту пропозиції, так і специфіки її текстуального оформлення у бюлетені для голосування.

На вищезазначене неабияку увагу звертає також Європейська комісія «За демократію через право», роз'яснюючи загальні демократичні стандарти щодо підготовки і проведення референдумів у документах «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні» (2001 р.) та «Кодекс

належної практики щодо референдумів» (2007 р.) [40, с. 262–289]. Зі змісту названих документів випливає, що за формою питання референдуму можуть мати вигляд:

- конкретно сформульованого проекту нормативно-правового акта, проекту поправок до правового акта або конкретних пропозицій щодо скасування чинних положень правового акта. На голосування вноситься нормативний текст у його остаточному формулюванні;

- пропозиції у загальному формулюванні (наприклад, чи підтримуєте ви зменшення загальної кількості народних депутатів України із 450 до 300?). На референдум вноситься опис змісту норми, але не остаточний її текст;

- питання у принципі (наприклад, чи погоджуєтеся ви з тим, щоб в Україні була парламентсько-президентська форма правління?).

Ці три форми питань спричиняють до різної юридичної сили результатів референдуму. Зокрема, зобов'язальним може бути результат референдуму лише у випадку пропозиції у конкретному формулюванні, коли завершений текст правового акта прийнятий (затверджений) народом. У всіх інших випадках референдум може бути лише консультативним.

Частиною другою статті 19 Закону «Про всеукраїнський референдум» встановлено єдину вимогу щодо форми питання, яке вноситься на всеукраїнський референдум, а саме: «питання референдуму повинно мати чітке і зрозуміле формулювання, яке не допускає різних тлумачень», але очевидним є те, що зазначена вимога не є достатньою для встановлення чіткого і однозначного результату всеукраїнського референдуму. Зрештою, європейські демократичні стандарти проведення референдумів вимагають відповідності текстів, що виносяться на референдум, вимогам процедурної та предметної придатності.

Процедурна придатність передбачає дотримання вимог трьох єдностей – єдності форми питання, єдності змісту питання та єдності ієрархічного рівня питання референдуму.

Вимога єдності форми означає, що у межах одного питання референдуму не повинні поєднуватися конкретно сформульований нормативний текст із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі.

Вимога єдності змісту передбачає таке формулювання питання, яке не допускає конкуренції (щодо характеру відповіді) окремих його складових. Неприпустимо ставити учасника референдуму у ситуацію, коли він підтримує одну складову питання і заперечує проти іншої, однак змушений дати лише одну відповідь на питання в цілому. Тому предмет питання повинен стосуватися єдиної за змістом проблеми. Винятком щодо цієї вимоги є випадок повного перегляду тексту (конституції, закону).

Вимога єдності ієрархічного рівня означає, що одне питання не може стосуватися предметів регулювання актів різного ієрархічного рівня (наприклад, конституції та закону), навіть якщо вони змістовно пов'язані.

Предметна придатність питання референдуму передбачає, що винесений на референдум текст законопроекту не суперечить конституційним положенням та не створює колізій із нормативним регулюванням відповідного рівня, а також відповідає загальноприйнятим нормам міжнародного права і зобов'язанням, взятим на себе державою відповідно до чинних міжнародних договорів.

Отже, враховуючи наведене, стаття 19 Закону «Про всеукраїнський референдум» потребує уточнення. У частині другій статті 19 пропонуємо закріпити такі положення:

- тексти проектів нормативно-правових актів, що виносяться на референдум, не повинні суперечити нормам чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини;

- тексти законопроектів, що виносяться на референдум, не повинні суперечити положенням Конституції України;

- тексти проектів нормативно-правових актів, що виносяться на референдум, повинні відповідати вимогам нормопроєктувальної техніки, які встановлюються законом.

Зазначимо, що проекти нормативно-правових актів, які суперечать переліченим вимогам, не можуть виноситися на всенародне голосування. З огляду на зазначене стає зрозумілим, що формулювання предмета референдуму, під час якого реалізується правотворчість народу, вимагає конструктивного, виваженого і професійного підходу, адже рішення такого референдуму, що знаходить юридичне вираження у нормативно-правовому акті, об'єктивує волю народу щодо найважливіших суспільно значущих проблем.

У зв'язку з цим виникає принципове питання щодо суб'єкта, уповноваженого розробляти проект Конституції України чи проект закону, пропонований як предмет референдної правотворчості. Аналіз референдного законодавства України свідчить, що у разі народного ініціювання всеукраїнського референдуму формулювання питання та/або текст законопроекту, що пропонується на нього винести, затверджується більшістю від присутніх учасників зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму і нормативно закріплюється в акті про проголошення референдуму. На сьогодні питання щодо реальних можливостей народу (силами ініціативних груп із проведення всеукраїнського референдуму, громадських активістів та ін.) розробити проект Конституції чи закону України залишається риторичним.

У цьому сенсі раціональною є думка В. Федоренка, який вважає, що обов'язковою умовою всенародного прийняття нової Конституції України є вдосконалення референдного законодавства України, особливо його процесуальної частини, а також формування високопрофесійного й авторитетного колегіального органу з розроблення проекту Основного закону [243, с. 21].

Один із варіантів підготовки тексту нової Конституції України був запропонований наприкінці 2007 р. главою держави. Так, 27 грудня 2007 р. Президент України В. Ющенко видав Указ № 1294/2007 «Про Національну конституційну раду» [160], яка утворюється Президентом України для підготовки концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проекту нової редакції Конституції України. На наше переконання, створення Національної конституційної ради може, з одного боку,

розглядатися як спроба залучення громадськості до формування положень Основного закону, а з іншого – як спосіб винесення конституційного процесу за межі парламенту з його складною політичною конфігурацією.

Відповідно до позиції Президента України діяльність створеного органу повинна була завершитись або проходженням проекту нової редакції Конституції України через Верховну Раду України і винесенням Президентом прийнятого проекту на затвердження всеукраїнським референдумом, або «можливий і всеукраїнський конституційний референдум за народною ініціативою у разі, якщо народні депутати не зможуть дійти згоди щодо цілісного і дієвого проекту Конституції» [266].

Запропонований підхід містив ряд недоліків, а саме: невизначеність порядку громадського обговорення напрацьованого Національною конституційною радою проекту нової редакції Конституції; невизначеність підстав урахування висловлених громадськістю пропозицій і зауважень щодо проекту; неоднозначність ролі референдуму з питання прийняття (схвалення) нової редакції Конституції, процедури його проведення та втілення результатів.

Альтернативою варіанта розроблення Національною конституційною радою тексту Конституції України стала позиція ряду громадських організацій щодо створення спеціально уповноваженого органу установчої влади щодо прийняття нової редакції Конституції України – Конституційної Асамблеї України. Не можна не погодитися з позицією представників Центру політико-правових реформ І. Коліушка та Ю. Кириченко, що лише за умови визначення такого механізму формування відповідного органу, який би запобігав його залежності від законодавчої, виконавчої влади та глави держави, напрацьований ним варіант нової редакції Конституції був би сприйнятий і політиками, і суспільством [60].

Зауважимо, що ще у 2008 р. за результатами обговорення експертами, науковцями, представниками громадських організацій ідеї скликання Конституційної Асамблеї Громадянським конституційним комітетом було розроблено проект Закону України «Про процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції України». Внесений народними депутатами Т. Стецьківим,

В. Стретовичем, М. Томенком 20 березня 2008 р. і зареєстрований за № 2245 [169] законопроект не розглядався Верховною Радою України навіть у першому читанні та був повернутий у червні 2010 р. суб'єкту законодавчої ініціативи.

Вищезгаданий законопроект передбачав ряд етапів підготовки проекту нової редакції Конституції України Конституційною Асамблеєю: ініціювання процесу підготовки проекту нової редакції Конституції України; скликання та діяльність Конституційної Асамблеї України; винесення на всеукраїнський референдум проекту нової редакції Конституції України. Визначалися також підстави, за наявності яких може бути розпочатий процес підготовки нової редакції Конституції України, зокрема і за народною вимогою про проведення всеукраїнського референдуму. Разом із тим змістовний аналіз законопроекту дозволяє зробити висновок про певну підміну понять, оскільки розробники мали на увазі процедуру підготовки нової Конституції України. В окремих приписах проекту мова йде про прийняття нової Конституції. Так, на Конституційну Асамблею покладаються повноваження щодо підготовки проекту нової Конституції України (стаття 6 проекту); регламентуються терміни призначення всеукраїнського референдуму «з питань затвердження нової Конституції України» (стаття 10 проекту).

Отже, зосередимо увагу на варіанті введення у правову площину спеціально уповноваженого і авторитетного колегіального органу для розроблення проекту Конституції України чи законопроекту про внесення змін до Конституції України у разі народного ініціювання конституційного референдуму. У межах запропонованого варіанта винятково важливу роль на стадії реалізації уповноваженими суб'єктами правотворчої ініціативи відіграє проектний етап. Важливість цього етапу зрозуміла: від того, наскільки професійно буде організована робота щодо підготовки проекту нормативно-правового акта для винесення його на всеукраїнський референдум, багато в чому залежатиме якість цього акта, точність та зрозумілість формулювань, оптимальність його приписів, повнота регулювання найбільш важливих питань суспільного і державного життя.

Розгляд спеціально уповноваженим органом проекту Конституції України (законопроекту про внесення до неї змін) пропонуємо здійснювати за процедурою трьох читань: перше читання – обговорення основних принципів, положень, структури проекту та прийняття його за основу; друге читання – постатейне обговорення проекту і внесених за результатами громадського, фахового, зокрема за участі міжнародних експертів, його обговорення пропозицій та прийняття проекту в другому читанні; третє читання – схвалення проекту в цілому. Після розгляду відповідного проекту спеціально уповноважений орган не менше ніж двома третинами від його складу може вирішити питання про перехід до процедури прийняття рішення про винесення проекту Конституції України (законопроекту про внесення до неї змін) на всеукраїнський референдум.

Всеукраїнський референдум, на нашу думку, повинен забезпечити беззаперечну легітимність розробленого спеціально уповноваженим органом проекту Конституції України. Подібним шляхом було прийнято новітні конституції ряду зарубіжних країн (наприклад, Конституція Венесуели від 15 грудня 1999 р. була підготовлена Конституційною Асамблеєю та прийнята всенародним референдумом; Установчі збори Румунії 21 листопада 1991 р. ухвалили Конституцію Румунії, яка 7 грудня 1991 р. була затверджена на загальнонаціональному референдумі). Серед позитивів запропонованого варіанта оновлення Конституції України є усунення впливу політичної кон'юнктури на конституційну правотворчість та можливість прийняття Основного закону, який найбільш повно відповідатиме інтересам суспільства.

Вважаємо, що прийняття якісних законів про внесення змін до Конституції України незалежно від політичних інтересів та з урахуванням демократичних світових стандартів безпосередньо залежить від обраного нині способу проведення конституційної реформи. Зауважимо, що на сьогодні в експертному середовищі не сформоване цілісне бачення меж, характеру та правової форми модернізації Конституції України. Потребує осмислення питання різного порядку внесення змін до Конституції України. Йдеться як про парламентську процедуру, так і про конституційний референдум.

Отже, народна вимога про проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття Конституції України (внесення до неї змін), а також закону України розглядається як правотворча ініціатива, основними етапами реалізації якої є: створення та реєстрація ініціативних груп; збирання підписів громадян України на підтримку ініціативи щодо проведення референдуму; підрахунок підписів Центральною виборчою комісією, а також проектний етап у разі підготовки проекту відповідного нормативно-правового акта спеціально уповноваженим колегіальним органом.

За Законом «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. сформована на зборах громадян України ініціативна група з проведення всеукраїнського референдуму (далі – ініціативна група) складається не менше ніж із п'ятисот громадян України, які на день її утворення мають право голосу. На зборах громадян також визначається особа (уповноважений представник ініціативної групи), яка буде представляти інтереси ініціативної групи. У семиденний строк із дня проведення зборів уповноважений представник ініціативної групи передає до Центральної виборчої комісії підписані головою і секретарем зборів документи проведених зборів, а саме: протокол зборів, список їх учасників, список членів ініціативної групи, заяву про призначення уповноваженого представника ініціативної групи, письмові заяви кожного з членів ініціативної групи про згоду бути її членом, письмову згоду особи бути уповноваженим представником ініціативної групи. Центральна виборча комісія у п'ятиденний строк здійснює аналіз зазначених документів на предмет відповідності вимогам законодавства і за результатами приймає постанову про реєстрацію ініціативної групи або про відмову у її реєстрації із зазначенням мотивів такого рішення.

Необхідно взяти до уваги, що у зв'язку з тим, що законодавчий референдум відбувається за народною ініціативою, він позбавлений певних узгоджувальних процедур, обов'язкових для законопроектної роботи Верховної Ради України, а тому можливі випадки винесення на всенародне голосування проектів, які після надання їм вищої юридичної сили створюватимуть колізії у правозастосовній діяльності. З огляду на це доцільним є запровадження правового механізму, що

дозволить привести проекти нормативно-правових актів, які є предметом законодавчої референдної правотворчості, у відповідність до Конституції України та вимог нормопроектної техніки. У цьому контексті особливе значення має правова, зокрема наукова, експертиза законопроекту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум. Залучення експертів, а отже, фахівців у певній галузі науки, дає можливість для всебічного і повного вивчення проекту нормативно-правового акта, сприяє розробленню рекомендацій для його удосконалення.

Недостатнє врахування принципу науковості під час реалізації референдної правотворчості у результаті матиме неналежну якість правового акта референдуму, що проявляється в неадекватному відображенні у ньому процесів, що відбуваються в суспільстві; у відсутності системності законодавства, виникненні прогалин і колізій; декларативності багатьох приписів; недотриманні вимог техніки нормопроектування.

Відповідно до Закону «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. проект нормативно-правового акта, що виноситься на всеукраїнський референдум, є одним із обов'язкових документів для реєстрації ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму; його відповідність вимогам Конституції України є підставою як для реєстрації ініціативної групи, так і для відмови в її реєстрації.

Частина восьма статті 22 Закону покладає на Президента України (та одночасно на Центральну виборчу комісію) не передбачене Конституцією України повноваження «здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, зокрема за народною ініціативою». Однак відповідно до пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України повноваження глави держави вичерпно встановлюються Основним законом. Крім того, розглядуваний Закон містить суттєву прогалину щодо критеріїв такої перевірки. Разом із тим аналіз статті 31 Закону дає підстави стверджувати, що Центральна виборча комісія нині не має належних інструментів для проведення експертизи документів, які є обов'язковими для реєстрації ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму, а розглядуваний Закон не передбачає можливості їх утворення.

Спосіб же, визначений законодавцем (шляхом направлення документів для проведення експертизи до інших органів державної влади), вважаємо таким, що не враховує припису частини другої статті 19 Конституції України, а саме: органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Вітчизняне законодавство не закріплює нині положень про те, що ті чи інші органи державної влади здійснюють перевірку щодо відповідності Конституції і законам України питань, винесених на всеукраїнський референдум.

На нашу думку, підхід щодо наявності у Конституційного Суду України повноваження перевіряти на відповідність Конституції України актів, які приймаються безпосередньо народом на всеукраїнському референдумі, не суперечить позиції Конституційного Суду щодо того, що рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів (їх зміни чи скасування) є остаточним і не потребує затвердження або схвалення Верховною Радою України чи будь-якими іншими органами державної влади України. Звичайно, Конституційний Суд України також є одним із органів державної влади, але він не «затверджує» і не «схвалює» закони, а лише перевіряє їх (за поданням відповідних суб'єктів) на відповідність Конституції України.

Виходячи з вищенаведеного, у Законі «Про всеукраїнський референдум» доцільним вважаємо визначення особливостей реєстрації ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму, під час якого здійснюється конституційна та законодавча правотворчість Українського народу, враховуючи обов'язковість правової експертизи проектів нормативно-правових актів, що виносяться на всеукраїнський референдум, та потребу залучення найбільш авторитетних і кваліфікованих юридичних структур для професійного і незалежного її проведення, а також необхідність відповідного висновку Конституційного Суду України.

За Законом «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. Центральна виборча комісія не пізніше ніж на другий день із дня прийняття рішення про реєстрацію ініціативної групи видає представнику ініціативної групи свідоцтво про

реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи за формами, встановленими Центральною виборчою комісією України. У свідоцтві про реєстрацію ініціативної групи зазначаються формулювання питання, щодо якого пропонується ініціювати всеукраїнський референдум, та загальний строк збирання підписів, визначений датою реєстрації ініціативної групи.

У разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації ініціативної групи процедури з реалізації ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму припиняються. Зазначимо, що відмова в реєстрації ініціативної групи може бути прийнята з мотивів порушення Конституції України чи законів України під час її утворення та/або невідповідності тексту акта, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, вимогам Конституції України та законам України.

Із дня одержання свідоцтва про реєстрацію ініціативна група має право безперешкодно збирати підписи громадян України під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму. Підписи громадян збираються винятково членами зареєстрованої ініціативної групи упродовж сорока днів із дня її реєстрації на підписних листах, форма яких встановлюється Центральною виборчою комісією. Підписний лист обов'язково містить дату реєстрації ініціативної групи, порядковий номер підписного листа, зазначення адміністративно-територіальної одиниці, де збираються підписи, точне формулювання питання, що пропонується винести на всеукраїнський референдум. У випадку ініціювання конституційного чи законодавчого референдуму до підписного листа додається текст відповідного проекту.

Громадянин України, який має право голосу і підтримує вимогу про проведення всеукраїнського референдуму, за наявності паспорта чи іншого документа, що посвідчує особу, ставить на підписному листі свій підпис і дату підписання, зазначаючи при цьому своє прізвище, ім'я та по батькові, дату народження, номер і серію документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, місце проживання. Громадянин, який підтримує вимогу про проведення всеукраїнського референдуму, має право ставити підпис на

підтримку однієї й тієї самої ініціативи щодо проведення референдуму лише один раз. Кожний підписний лист повинен бути засвідчений підписом члена ініціативної групи, який здійснював збір підписів громадян, які підтримують вимогу про проведення всеукраїнського референдуму.

Після завершення збирання підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму, але не пізніше дати закінчення строку збору підписів, зазначеної у свідоцтві про реєстрацію, ініціативна група підраховує загальну кількість зібраних підписів і складає підсумковий протокол, що підписується уповноваженим представником ініціативної групи. Підписні листи, пронумеровані та зброшуровані у вигляді папок окремо щодо кожної адміністративно-територіальної одиниці, та протокол про підсумки збирання підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму передаються уповноваженим представником ініціативної групи в Центральну виборчу комісію не пізніше 24-ї години дня, в який минає строк збирання підписів. У разі невиконання зазначених дій Центральна виборча комісія ухвалює рішення про припинення ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму.

Центральна виборча комісія після надходження підписних листів та протоколів упродовж семи календарних днів із дня їх отримання перевіряє дотримання порядку збирання підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму, правильність оформлення підписних листів, вибірково перевіряє достовірність відомостей про громадян, що міститься в підписних листах, та їхніх підписів і узагальнює підсумки збирання підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму. За підсумками перевірки Центральна виборча комісія ухвалює рішення про результати висування ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму.

У разі, якщо кількості підписів громадян, які підтримують вимогу про проведення всеукраїнського референдуму, достатньо для призначення всеукраїнського референдуму, Центральна виборча комісія зазначає це у своєму рішенні про підсумки збирання підписів під вимогою про проведення

всеукраїнського референдуму. Згідно зі статтею 35 Закону «Про всеукраїнський референдум» у разі, якщо ініціативною групою зібрано не менше ніж три мільйони підписів громадян, Центральна виборча комісія не пізніше ніж на наступний день після прийняття рішення про підсумки збирання підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму передає його Президенту України для підготовки указу про проголошення всеукраїнського референдуму.

Важливими етапами розглядуваної стадії конституційного та законодавчого референдного процесів є інформування громадян про ініціювання всеукраїнського референдуму та агітація з приводу його проведення.

Демократизм процесу підготовки та прийняття нормативно-правових актів безпосередньо народом неможливий без гласності – відкритого характеру такої діяльності, широкої та систематичної інформації про неї. Як зазначав О. Мурашин, гласність процесу прямої правотворчості характерна для всіх його основних стадій: підготовки проектів, попереднього їх обговорення, колективного прийняття актів, інформування громадян про прийняті акти та їх реалізацію [117, с. 87].

При цьому основними способами вираження і забезпечення гласності референдного процесу є, на нашу думку, всенародне обговорення проекту нормативно-правового акта, що пропонується винести на всеукраїнський референдум; інформування громадян про хід підготовки та проведення референдуму; доведення до відома громадян усіх рішень, що стосуються референдуму; інформованість населення про нормативно-правовий акт, прийнятий на референдумі, створення умов для безперешкодного ознайомлення з його текстом.

Зі змісту статті 22 Закону «Про всеукраїнський референдум» випливає, що засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід не лише проведення, а й підготовки всеукраїнського референдуму, надавати збалансовану інформацію щодо змісту питання референдуму. Відповідне положення конкретизується у нормі про необхідність опублікування в триденний строк у газетах «Голос України» й «Урядовий кур'єр», а також оприлюднення в інших

друкованих виданнях та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації (за рішенням Центральної виборчої комісії) повідомлення про реєстрацію ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму, формулювання запропонованого ними питання референдуму, а також про початок і строк збирання підписів громадян на підтримку цієї ініціативи (частина шоста статті 31 Закону).

Вбачається, що Центральна виборча комісія повинна забезпечити, з одного боку, висвітлення у засобах масової інформації офіційних даних про хід підготовки всеукраїнського референдуму, а з іншого – належну роз'яснювальну роботу серед населення, суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму щодо нормативно визначеного порядку його ініціювання, організації та проведення. Роз'яснювальна робота серед населення повинна здійснюватися разом із місцевими радами засобами, наявними у кожному регіоні (міське радіо, телебачення, преса). Під час ініціювання референдуму важливу роль відіграє інформування учасників зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму про сутність і зміст конституційного та законодавчого референдумів, а також стосовно обмежень щодо ініціювання всеукраїнського референдуму. Особливе місце в інформаційному забезпеченні ініціювання референдуму повинні займати організовані Центральною виборчою комісією консультації членів ініціативної групи про порядок збирання підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму та процедуру реєстрації ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму.

Регламентації процедури агітації референдуму присвячений розділ VIII Закону «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. Відповідно до статті 70 Закону агітацією референдуму вважається здійснення будь-якої діяльності, яка спонукає учасників всеукраїнського референдуму голосувати на підтримку чи проти питання референдуму, у тому числі будь-які не заборонені законами України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що прямо або опосередковано привертають увагу до питання референдуму,

дозволяють сформувати у суспільстві та у свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до питання референдуму або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп у їх ставленні до суб'єктів процесу референдуму, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із зазначеною метою.

Закон передбачає, що право розпочати агітацію всеукраїнського референдуму виникає з наступного дня після опублікування постанови Верховної Ради України чи указу Президента України про призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму. На нашу думку, було б доцільним законодавчо закріпити, що кожен громадянин України має право розпочати агітацію всеукраїнського референдуму у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України, наступного дня після офіційного опублікування повідомлення про реєстрацію ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму.

Вважаємо, що агітація має вагомий вплив на волю народу при вирішенні найважливіших проблем суспільного та державного життя, а тому у Законі «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. необхідно більш детально унормувати правовий статус суб'єктів агітації референдуму, адже підстави і порядок здійснення агітації політичними партіями та всеукраїнськими громадськими організаціями нині належним чином не урегульовано, а також чітко визначити строки проведення референдної агітації.

Отже, реалізація уповноваженими суб'єктами правотворчої ініціативи як стадія конституційного та законодавчого референдного процесів в Україні передбачає народне ініціювання всеукраїнського референдуму щодо прийняття Конституції України чи законів України (внесення до них змін); проектний етап (у разі підготовки проекту нормативно-правового акта, що виноситься на референдум, спеціально уповноваженим колегіальним органом); інформування громадян про ініціювання такого референдуму; агітацію «за» чи «проти» проведення всеукраїнського референдуму щодо нормативно-правового акта належної юридичної сили.

У разі ініціювання народом всеукраїнського референдуму з приводу проекту нормативно-правового акта за умови додержання встановлених Конституцією та законами України вимог Президент України зобов'язаний оприлюднити ініціативу громадян України, проголосивши проведення всеукраїнського референдуму.

### **3.3. Прийняття рішення з приводу проекту нормативно-правового акта як предмета референдної правотворчості**

Важливою стадією процесу референдної правотворчості є призначення (проголошення) референдуму. Конституція України закріплює вичерпний перелік суб'єктів, яким належить право призначати (проголошувати) всеукраїнський референдум. Відповідно до частини першої статті 72 всеукраїнський референдум призначається (проголошується) Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, установлених Конституцією України. Так, Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою (пункт 6 частини першої статті 106 Конституції України).

Аналізуючи положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частини другої статті 5 Конституції України, доходимо висновку, що виключне право народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні на здійснення свого волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути обмежене Президентом України. Він зобов'язаний оприлюднити ініціативу громадян України, визначену відповідно до частини другої статті 72 Конституції України та засвідчену в установленому порядку Центральною виборчою комісією, проголосивши проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Такий висновок узгоджується з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою).

Проголошення всеукраїнського референдуму здійснюється шляхом видання указу Президента України про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою із зазначенням дати його проведення та сформульованим питанням або проектом нормативно-правового акта, що виноситься на всенародне голосування. Застосування в Україні конкретного механізму проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою відповідним указом Президента України визнано Конституційним Судом України таким, що відповідає Конституції України (Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000).

Ні Конституція України, ні Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. не встановлюють часових критеріїв щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Оскільки організація і порядок проведення референдумів регулюються виключно законами України (пункт 20 частини першої статті 92 Конституції України), строки, упродовж яких Президент України зобов'язаний видати відповідний указ, повинні бути визначені законом. Натомість стаття 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. закріплює припис, за яким указ Президента України про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою опубліковується в офіційних друкованих виданнях упродовж трьох днів із моменту його підписання.

З моменту проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою розпочинається його організація. У процесуальному відношенні стадія організації правотворчого референдуму визначається правовими діями Центральної виборчої комісії, окружних і дільничних комісій референдуму, спрямованими на забезпечення процедури його проведення.

Відповідно до статті 43 Закону України «Про всеукраїнський референдум» та пункту першого статті 20 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» Центральна виборча комісія очолює систему комісій референдуму, які організовують підготовку і проведення всеукраїнського референдуму, є комісією вищого рівня щодо всіх окружних та дільничних комісій референдуму.

Всеукраїнський референдум проводиться в єдиному загальнодержавному окрузі референдуму, який включає в себе всю територію України та закордонний округ. Для проведення всеукраїнського референдуму Центральна виборча комісія утворює територіальні округи з приблизно однаковою кількістю громадян, які мають право голосу на референдумі.

Для проведення голосування і підрахунку голосів на всеукраїнському референдумі територіальні округи поділяються на дільниці. У статті 38 Закону «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. передбачено, що дільниці референдуму утворюються не пізніше ніж за тридцять п'ять днів до дня голосування на референдумі, а у виняткових випадках – не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування з одночасним утворенням дільничних комісій референдуму.

Дільниця може бути звичайною, спеціальною або закордонною. Звичайні дільниці утворюються для організації голосування учасників референдуму за місцем їх проживання. Звичайні дільниці утворюються окружними комісіями всеукраїнського референдуму за поданням виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а за відсутності таких органів – за пропозицією відповідно сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад або посадових осіб, які відповідно до закону здійснюють їх повноваження.

Окружна комісія референдуму своїм рішенням визначає межі кожної звичайної дільниці (назва населеного пункту, вулиця, перелік житлових будинків), а також місцезнаходження дільничної комісії всеукраїнського референдуму та приміщення для голосування.

Спеціальні дільниці референдуму утворюються у стаціонарних лікувальних закладах, на суднах, які перебувають у день голосування у плаванні під Державним прапором України, на полярних станціях України, в установах кримінально-виконавчої системи та в інших місцях тимчасового перебування учасників референдуму з обмеженими можливостями пересування. Спеціальні дільниці всеукраїнського референдуму утворюються окружними комісіями за місцем розташування відповідних закладів чи установ або за місцем приписки

судна чи полярної станції України на підставі подань районних державних адміністрацій чи виконавчих комітетів міських, районних у містах рад.

Закордонні дільниці з всеукраїнського референдуму утворюються Центральною виборчою комісією за поданням Міністерства закордонних справ України при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України.

Повноваження окружних та дільничних комісій референдуму, питання організації їх роботи, правовий статус їх членів, підстави та порядок дострокового припинення повноважень складу комісії референдуму або її члена визначаються розділом IV Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р.

Стаття 45 Закону встановлює порядок утворення окружних комісій референдуму. Зокрема, окружна комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше ніж за сорок днів до дня голосування на всеукраїнському референдумі у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Склад окружної комісії референдуму – п'ятнадцять осіб. До складу окружної комісії можуть входити громадяни України, які проживають у межах території України. Водночас посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадяни, які утримуються в установах кримінально-виконавчої системи або мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку, не можуть бути членами окружної чи дільничної комісії референдуму.

Окружна комісія референдуму є комісією вищого рівня щодо всіх дільничних комісій референдуму в межах відповідного територіального округу всеукраїнського референдуму.

Згідно зі статтею 46 зазначеного Закону дільнична комісія референдуму утворюється відповідною окружною комісією не пізніше ніж за двадцять днів до дня голосування на всеукраїнському референдумі у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії референдуму. Дільнична комісія

референдуму утворюється у кількості одинадцяти осіб, крім випадків, передбачених законом. Громадянин України може одночасно входити до складу лише однієї комісії референдуму.

Процедурно недосконалим є встановлений статтями 45 і 46 Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. порядок формування персонального складу окружних і дільничних комісій референдуму. Передбачено, зокрема, що склад окружної комісії формує Центральна виборча комісія за поданням голів обласних рад. Склад дільничної комісії формується окружною комісією за поданням виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а за відсутності таких органів – за пропозицією відповідно сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад або посадових осіб, які відповідно до закону здійснюють їх повноваження.

Необхідно зазначити, що голови обласних та районних у місті рад на відміну від сільських, селищних, міських голів не мають статусу «головних посадових осіб» відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Зазначені особи обираються радами (а не жителями) і виконують технічні функції щодо організації та забезпечення роботи відповідних рад. З огляду на це спроба надання названим особам самостійних повноважень у процесі референдуму не узгоджується із правовим статусом їх посад. Вважаємо, що участь представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процесі організації і проведення референдуму повинна бути зведена до мінімуму з метою зменшення їх можливості впливати на референдний процес.

Зрештою, Кодекс належної практики щодо референдумів 2007 р. наголошує на необхідності дотримання виконавчою владою «вимоги її нейтральності, що є одним із засобів забезпечення можливості виборцям вільно формувати свою волю». Саме тому «політичні партії або прихильники та опоненти питання, винесеного на голосування, повинні бути на рівних умовах представлені у комісіях референдуму або мати можливість спостерігати за діяльністю без стороннього органу» [40, с. 272, 275].

Закон «Про всеукраїнський референдум» 2012 р., однак, не передбачає ні участі політичних партій у процесі формування комісій референдуму, ні можливості мати для них власних офіційних спостерігачів. До того ж у розглянутих статтях Закону доцільно, на наш погляд, закріпити норму, за якою у разі проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою ініціативна група має право бути представленою у кожній окружній та у кожній дільничній комісіях референдуму не менше ніж двома особами. Отже, порядок формування складу окружних та дільничних комісій референдуму повинен бути узгоджений із зазначеними демократичними стандартами.

Досліджуючи процесуальні проблеми референдуму, російський правознавець В. Лучин висловив слушну думку про те, що здійснення громадянами свого права брати участь у референдумі можливе лише у конкретних правовідносинах, що виникають за наявності певних (загальних та індивідуальних) юридичних фактів та за умови дотримання встановленої процесуальної форми. Такою формою повинні бути визнані списки громадян, які мають право на участь у всенародному голосуванні, а юридичними фактами виявляться: загальним – призначення (проголошення) референдуму, індивідуальним – внесення конкретного громадянина до списку учасників референдуму [97, с. 82].

Отже, важливим елементом порядку організації референдуму є складання списків громадян України, які мають право голосу на всеукраїнському референдумі. У Законі «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. передбачено, що складання попередніх списків учасників референдуму для звичайних дільниць референдуму, а також для спеціальних дільниць референдуму, утворених в установах виконання покарань, здійснюється органами ведення Державного реєстру виборців відповідно до Закону України «Про державний реєстр виборців» та у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією, після утворення дільниць референдуму. Орган ведення Державного реєстру виборців у Міністерстві закордонних справ України складає попередні списки учасників всеукраїнського референдуму для кожної закордонної дільниці референдуму.

До попереднього списку учасників референдуму на дільниці референдуму включаються громадяни України, яким виповнилося або на день голосування виповниться вісімнадцять років, які мають право голосу (не має права голосу громадянин України, визнаний судом недієздатним) та які належать до цієї дільниці референдуму відповідно до відомостей Державного реєстру виборців. Учасник референдуму може бути внесений до списку учасників референдуму тільки на одній дільниці референдуму.

Не пізніше ніж за двадцять днів до дня голосування на всеукраїнському референдумі попередні списки учасників референдуму передаються до відповідних окружних комісій референдуму. Окружна комісія не пізніше ніж за сімнадцять днів до дня голосування на всеукраїнському референдумі передає один примірник попереднього списку учасників референдуму відповідній дільничній комісії референдуму звичайної дільниці. Другий примірник зберігається в окружній комісії референдуму.

Громадяни мають право ознайомитися зі списками учасників референдуму і перевіряти правильність внесених до них відомостей. Кожний громадянин, який має право голосу на всеукраїнському референдумі, може звернутися до дільничної комісії референдуму або безпосередньо до органу ведення Державного реєстру виборців із заявою про уточнення попереднього списку учасників референдуму, зокрема про внесення або виключення зі списку себе особисто чи інших осіб та щодо наявності або відсутності відміток про постійну нездатність самотійно пересуватися, а також звернутися до суду з адміністративним позовом із цих питань.

Орган ведення Державного реєстру виборців за наслідком розгляду скарг громадян, перевірок звернень комісій всеукраїнського референдуму, рішень судів, а також на підставі повідомлень окружних комісій референдуму щодо включення громадян України до списку учасників референдуму на іншій дільниці уточнює попередній список учасників референдуму на звичайній дільниці референдуму і виготовляє уточнений список учасників всеукраїнського референдуму.

Розділ V «Списки учасників всеукраїнського референдуму» розглядуваного Закону визначає також порядок складання й уточнення списків учасників всеукраїнського референдуму на спеціальних дільницях та закордонних дільницях референдуму.

Виходячи з вищезазначених положень, зробимо висновок, що підставою реалізації громадянином України свого права голосу на всеукраїнському референдумі є його внесення до списків учасників всеукраїнського референдуму на дільниці всеукраїнського референдуму. Списки учасників референдуму створюють елементи організованості та упорядкованості у процедурі голосування, а також є необхідною умовою фактичної участі громадян у референдумному правотворчому процесі.

Для забезпечення всебічного залучення громадян до процесу конституційної та законодавчої референдної правотворчості обов'язковим є винесення проекту відповідного акта на всенародне обговорення. Необхідно мати на увазі, що у разі розроблення проекту нормативно-правового акта для винесення його на всеукраїнський референдум спеціально уповноваженим органом всенародне обговорення є складовою частиною проектного етапу.

Російська вчена С. Полєніна звертає увагу на ефективність застосування всенародного обговорення у поєднанні з референдумом. Дійсно, у випадку, коли проведенню референдуму передують обговорення його предмета, громадяни завчасно визначають пріоритети своїх інтересів [151, с. 121–128]. Подібну думку свого часу висловлював і В. Коток, який вважав, що референдумам щодо проектів важливих законів має передувати їх всенародне обговорення. Таке обговорення забезпечує участь громадян у практичному розробленні законопроекту, їх безпосередній вплив на зміст майбутнього закону. З огляду на зазначене всенародне обговорення В. Коток пропонував розглядати як консультативну стадію референдуму. Водночас всенародне голосування щодо законопроекту, на його думку, є імперативним етапом референдуму. Саме у цій формі народ затверджує проекти, розроблені за його безпосередньої участі [76, с. 176–177].

На наше переконання, важливе значення для демократизації та розширення способів участі громадян у правотворчості мають: удосконалення методики вивчення громадської думки; своєчасний розгляд внесених за результатами громадського обговорення пропозицій і зауважень, їх узагальнення та облік при розробленні актів; подальше зростання освіченості, правової культури громадян, що сприятиме компетентній їх участі у правотворчості. При цьому немає сумнівів у тому, що якнайширше залучення громадськості до обговорення проекту нормативно-правового акта, який є предметом референдної правотворчості, ефективно лише за умови його чіткого законодавчого регулювання. Як зазначав В. Лучин, необхідно передбачити гарантії, що забезпечують повне і об'єктивне урахування всіх пропозицій, що надійшли у процесі всенародного обговорення проекту нормативно-правового акта. На підставі узагальнення результатів обговорення до проекту повинні бути внесені корективи, які й визначають його остаточну редакцію [97, с. 82].

Особливої ваги у процесі референдної правотворчості набуває агітація «за» або «проти» проекту нормативно-правового акта, що виноситься на всеукраїнський референдум. Автори дослідження «Референдуми в Європейському Союзі» наголошують, що доступність інформації щодо пропозиції, винесеної на народне голосування, є необхідною умовою вільного формування громадянами їхньої позиції. При цьому йдеться не лише про зміст пропозиції, а й про роз'яснення та тлумачення, які повинні бути надані громадянам у достатньому обсязі [177, с. 125]. Підкреслимо, що демократичні стандарти, закріплені у законодавстві європейських країн, визначають необхідність належного інформаційного забезпечення громадян на всіх етапах кампанії з організації та проведення референдуму.

Аналіз розроблених Венеціанською комісією рекомендаційних документів, що стосуються забезпечення належної організації та проведення референдуму, дозволяє виділити центральний принцип, якому повинна відповідати кампанія з референдуму, а саме – рівність можливостей. Як правило, рівність можливостей повинна гарантуватися як прихильникам винесеного на референдум проекту акта,

так і його опонентам. Дослідники виділяють ряд механізмів забезпечення рівності можливостей, що характеризують референдум як процес демократичного прийняття рішень. Назвемо деякі з них: а) згідно із принципом свободи висловлювань кампанія з референдуму повинна бути організована таким чином, щоб забезпечувати мінімально гарантований доступ до приватних медіа для всіх суб'єктів референдного процесу; б) кампанія з організації та проведення референдуму в цілому повинна бути прозорою; в) винесений на референдум текст нормативно-правового акта, а також пояснювальна інформація та матеріали кампанії прихильників і опонентів предмета референдуму повинні бути доступними учасникам референдуму завчасно; г) учасники референдуму повинні бути поінформовані про різні можливі наслідки проведення референдуму [177, с. 127].

Право на завчасне отримання інформації, що стосується референдуму, логічно вписується у право громадян отримувати об'єктивну інформацію про зміст референдуму та перебіг кампанії з його організації і проведення. Важливою формою інформаційної діяльності під час референдуму є агітація. Статтею 70 Закону «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. передбачене право громадян на вільне і всебічне обговорення питання референдуму, офіційних інформаційних матеріалів референдуму, можливих наслідків референдуму, а також ведення агітації за або проти питання референдуму. Формами здійснення агітації є: 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з учасниками референдуму; 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій; 3) проведення публічних дебатів, дискусій, прес-конференцій щодо змісту питання референдуму, положень офіційних інформаційних матеріалів референдуму; 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації виступів, інтерв'ю, інших публікацій та повідомлень щодо питання референдуму; 5) поширення друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали агітації референдуму; 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів на носіях зовнішньої реклами; 7) публічні заклики голосувати «за» чи

«проти» питання референдуму; 8) інші форми, що не суперечать Конституції та законам України.

Зауважимо, що передбачений Законом порядок здійснення агітації референдуму не гарантує права доступу до засобів масової інформації на рівних умовах усім зацікавленим групам; ЦВК має повноваження здійснювати агітацію щодо питання референдуму за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на організацію і проведення всеукраїнського референдуму. Згідно з європейськими демократичними стандартами «до публічного фінансування застосовується принцип рівності можливостей. Щоб забезпечити рівність можливостей та свободу формування волі виборців, влада не може використовувати публічні кошти для цілей агітації» [40, с. 284]. Крім того, «публічна влада кожного рівня не повинна бути залученою до надмірної односторонньої агітації, а має показувати свою нейтральність. Це не означає, що вона не повинна мати своєї позиції, проте повинна надавати певний обсяг необхідної інформації, щоб надати можливість виборцям приходити до інформованої позиції». Отже, учасникам референдуму повинна надаватися можливість заздалегідь ознайомитися як із текстом, що виноситься на голосування, так і з детальним поясненням: найкраще рішення – влада надає виборцям пояснювальну доповідь, яка містить не лише свою точку зору чи точку зору тих, хто поділяє її, але й протилежну точку зору у збалансований спосіб; інша можливість – влада розсилає виборцям збалансовані агітаційні матеріали від прихильників та опонентів питання референдуму [40, с. 281–282].

Закон «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. містить детальні приписи стосовно обмежень щодо ведення агітації референдуму. Зокрема, забороняється брати участь у проведенні агітації органам державної влади та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам, їх посадовим і службовим особам; членам комісій референдуму протягом строку їх повноважень у відповідних комісіях; іноземцям та особам без громадянства. Перешкоджання здійсненню права на проведення агітації референдуму, а також порушення

визначеного законом порядку проведення такої агітації тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

Вирішальною стадією конституційного та законодавчого референдного процесів є прийняття нормативно-правового акта на референдумі. На цій стадії проект акта, з приводу якого відбувається волевиявлення громадян України на всеукраїнському референдумі, стає правовим актом референдуму, що має нормативно-правовий характер. Таку якість, як зазначають теоретики права, йому може надати лише діяльність самого суб'єкта прямого народовладдя, уповноваженого на створення правових норм [114, с. 21]. Отже, ключовим етапом розглядуваної стадії є голосування на всеукраїнському референдумі.

Голосування на всеукраїнському референдумі здійснюється за допомогою бюлетеня для голосування, форму і текст якого затверджує Центральна виборча комісія відповідно до питання, винесеного на всеукраїнський референдум. Бюлетень для голосування повинен містити назву і дату референдуму, номер територіального округу референдуму або позначення закордонного округу референдуму, номер дільниці референдуму, а також позначення місця для печатки дільничної комісії референдуму, прізвища та підпису члена дільничної комісії, який видаватиме бюлетень для голосування. У бюлетені для голосування у разі проведення референдуму щодо нормативно-правового акта чи окремих його положень зазначається назва акта та пропонується учаснику референдуму відповісти «так» або «ні» на запитання про прийняття чи відхилення відповідного акта.

Аналіз законодавства європейських країн дозволяє дійти висновку, що основні правила щодо організації голосування на референдумі стосуються місця (на дільницях або поза їх межами), періоду (тривалості голосування на дільницях, обмежень щодо часу голосування наперед) і способу (таємно й особисто, поштою, електронною поштою) голосування.

Голосування на всеукраїнському референдумі проводиться у спеціально відведених приміщеннях, в яких обладнуються кабінети для таємного голосування та визначаються місця видачі бюлетенів для голосування і встановлення скриньок

для голосування. На одній дільниці референдуму облаштовується одне приміщення для голосування. Про час і місце голосування дільнична комісія референдуму звичайної або закордонної дільниці сповіщає громадян України, внесених до списку учасників референдуму на цій дільниці, іменними запрошеннями.

Організація проведення голосування, облаштування приміщення для голосування та підтримання у ньому належного порядку, забезпечення таємності волевиявлення учасників референдуму під час голосування покладаються на дільничну комісію референдуму.

Кожний учасник всеукраїнського референдуму голосує на референдумі особисто. Голосування за інших осіб чи передача учасником всеукраїнського референдуму права голосу будь-якій іншій особі не допускається. На всеукраїнському референдумі громадянин України може проголосувати лише один раз і лише на одній дільниці. Голосування є таємним: контроль за волевиявленням учасників всеукраїнського референдуму забороняється.

Наступним етапом розглядуваної стадії референдного процесу є встановлення результатів всеукраїнського референдуму, а отже, і результатів конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу. Відповідно до пункту 11 статті 20 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» Комісія встановлює результати всеукраїнського референдуму в цілому по Україні, публікує в пресі повідомлення про його підсумки. На цьому етапі Центральна виборча комісія вирішує два важливі питання: чи відбувся всеукраїнський референдум і яким є його рішення? При цьому дотримання процедури голосування та кількість учасників референдуму, які взяли участь у голосуванні, є тими критеріями, що повинні бути враховані при визначенні дійсності результатів волевиявлення учасників референдуму.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. передбачає, що Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів окружних комісій референдуму про підсумки голосування у межах відповідних територіальних округів референдуму та протоколу Центральної виборчої комісії

про підсумки голосування у закордонному окрузі референдуму не пізніше ніж на десятий день із дня голосування встановлює результати всеукраїнського референдуму, про що складає протокол. Питання, винесене на всеукраїнський референдум, вважається прийнятим, якщо за це проголосувало більше половини учасників референдуму, які взяли участь у голосуванні. У разі недотримання встановленої вимоги Центральна виборча комісія приймає рішення про визнання питання референдуму таким, що не схвалене на всеукраїнському референдумі.

Необхідно зазначити, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. не містить норми про мінімально необхідну кількість учасників всеукраїнського референдуму для визнання його правової значущості, що не відповідає усталеній міжнародній практиці. Як правило, у багатьох європейських країнах референдум визнається таким, що відбувся, якщо у голосуванні брали участь більшість зареєстрованих виборців, а рішення вважається прийнятим, якщо більшість із них (50 % + 1) позитивно відповіли на поставлене питання. Наприклад, стаття 73 Конституції Македонії передбачає, що рішення на референдумі вважається прийнятим, якщо за нього подано більшість голосів виборців за умови, що більше половини їх загальної кількості брали участь у голосуванні. Відповідно до статті 98 Конституції Словаччини рішення референдуму вважається ухваленим, якщо участь у референдумі взяло понад 50 % зареєстрованих виборців, і відповідне рішення було підтримане більшістю тих, хто взяв участь у референдумі [177, с. 44].

Отже, процес прийняття рішення щодо проекту нормативно-правового акта як предмета конституційної та законодавчої референдної правотворчості охоплює такі стадії: призначення (проголошення) правотворчого референдуму; організацію правотворчого референдуму; всенародне обговорення проекту нормативно-правового акта як предмета референдуму; агітацію «за» або «проти» прийняття відповідного акта; прийняття нормативно-правового акта на референдумі, що включає етап голосування та етап встановлення результатів конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу.

### 3.4. Судове оскарження процедури референдної правотворчості

Пізнання юридичної природи референдної правотворчості дає змогу дійти висновку про поєднання у цьому виді правової діяльності народу як матеріального, так і процесуального права, оскільки чинне законодавство унормовує не лише процедуру правотворчого референдуму як систему послідовних стадій, а й передбачає судове та позасудове оскарження як відповідних процедур, так і їх кінцевого результату – нормативно-правових актів.

Невід'ємною гарантією забезпечення законності, об'єктивності і прозорості референдного процесу, в межах якого реалізуються правотворчі повноваження народу, є закріплене у частині другій статті 55 Конституції України право кожного громадянина на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, у тому числі комісій з референдуму, членів цих комісій, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму.

Як стадія конституційного та законодавчого референдного процесів судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процедури референдної правотворчості, передбачає судовий захист права громадян на референдум, права приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти з найважливіших для суспільства та держави питань на референдумі у випадку, якщо таке право було порушене.

У ряді країн ЄС (зокрема в Австрії, Франції, Греції, Ірландії, Іспанії) на законодавчому рівні закріплена можливість оскарження рішень із процедурних питань – питань, пов'язаних з організацією референдного процесу. При цьому виявлення суттєвих порушень процедури підготовки та проведення референдумів може бути підставою для скасування результатів волевиявлення.

У тих країнах, де створені конституційні суди, вирішення питань про відповідність Конституції питань, винесених на референдум, а також процедури ініціювання та проведення референдумів здійснюється конституційними судами (наприклад, Італія, Литва, Мальта, Польща, Португалія). При цьому у деяких

країнах конституційний суд є відповідальним органом за розгляд усіх звернень, пов'язаних із референдумом (наприклад, Мальта, Португалія). У ряді інших європейських країн передбачена можливість конституційного суду розглядати звернення лише щодо правових підстав проведення референдуму, в той час як інший орган перевіряє достовірність його результатів (наприклад, в Італії контроль за результатами референдуму здійснюють адміністративні суди; в Латвії – звичайні суди і виборчі комісії).

Стаття 124 Конституції України поширила юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі, а отже, і на правовідносини, пов'язані з референдним процесом, та закріпила положення, що судочинство здійснюється Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції.

Досліджуючи проблеми референдного процесу в Україні, А. Янчук зосереджує увагу на адміністративному і судовому способах оскарження актів референдного процесу та виокремлює два можливі шляхи судового оскарження – оскарження до Конституційного Суду України та оскарження до адміністративних судів [272, с. 150, 155]. Зазначимо, що до Конституційного Суду України на предмет конституційності можуть оскаржуватися акти референдуму, видані Президентом України і Верховною Радою України (у разі призначення чи проголошення всеукраїнського референдуму), також Верховною Радою Автономної Республіки Крим (у разі призначення референдуму Автономної Республіки Крим), а коло суб'єктів, які можуть оскаржувати такі акти, чітко визначене чинним законодавством – Президент України; не менше ніж сорок п'ять народних депутатів України; Верховний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Згідно з нормами, передбаченими у частинах першій і другій статті четвертої Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (далі – КАС України), правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами, юрисдикція яких поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок

судового вирішення. Пунктом 6 частини другої статті 17 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму. Необхідно враховувати, що відповідним положенням визначено основні складові спору, що стосується процесу референдуму: спір повинен виникнути під час процесу референдуму і правовідносини, в яких виник цей спір, повинні бути пов'язані з процесом референдуму (тобто ці правовідносини виникли у межах референдного процесу і стосувалися підготовки та проведення референдуму).

Статтею 98 Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. передбачено, що порядок звернення до суду з адміністративним позовом, що стосується процесу референдуму, встановлюється КАС України. Особливості розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних із процесом референдуму, адміністративними судами, встановлено статтями 172–179 КАС України. Треба враховувати, що норми зазначених статей є спеціальними порівняно з іншими нормами КАС України, а отже, мають пріоритет; деякі з них є бланкетними, тому для правильного розуміння положень та окремих процесуальних інститутів, визначених цими нормами, необхідно застосовувати положення інших законодавчих актів.

Зазначимо, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі спори щодо правовідносин, які виникли у межах референдного процесу й стосувалися підготовки та проведення референдуму, незалежно від того, чи є стороною у цьому спорі суб'єкт владних повноважень (пункт 1 частини першої статті 3 КАС України), оскільки у цих спорах така вимога не є обов'язковою. Відповідний спір може виникнути між суб'єктами (учасниками) референдного процесу, які не є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС України (пункт 7 частини першої статті 3 КАС України).

Отже, основною умовою для визначення юрисдикції адміністративних судів щодо референдних спорів є предмет цих спорів.

КАС України визначає особливості розгляду таких справ:

- щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності комісій з референдуму, членів цих комісій (стаття 172);
- щодо уточнення списку учасників референдуму (стаття 173);
- щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про референдум (стаття 174);
- щодо оскарження дій або бездіяльності ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму (стаття 175).

Визначаючи спір щодо правовідносин, пов'язаних із референдним процесом, за суб'єктним складом (сторонами), суди виходять із того, хто є позивачем та відповідачем у справі, оскільки не кожна особа може бути стороною у такому спорі.

Згідно з частиною першою статті 172 КАС України позивачем у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності комісій з референдуму, членів цих комісій може бути ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Частина друга розглядуваної статті передбачає, що громадяни України, які мають право голосу на референдумі (учасники референдуму), мають право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність комісій з референдуму, членів цих комісій лише у разі порушення їхніх прав чи інтересів щодо участі у референдному процесі особисто, крім випадків, визначених статтею 173 КАС України, за якою учасник референдуму може звернутися до суду про внесення або виключення зі списку учасників референдуму не лише себе особисто, а й інших осіб. За таких самих умов учасник референдуму може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів, зазначених у частині другій статті 174 та у частині другій статті 175 КАС України.

Разом із тим суб'єкти референдного процесу мають право на звернення до суду щодо вирішення зазначених спорів лише у тому референдному процесі, в якому набули свого статусу його суб'єкта. Крім того, у порядку, передбаченому

статтею 172 КАС України, звернутися до суду мають право особи, які мають намір реалізувати своє право на участь у референдному процесі або набути статусу його суб'єкта, у разі відмови в цьому комісіями з референдуму або органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Якщо така відмова не оскаржена або визнана законною, то ці особи не мають права оскаржувати подальші рішення, дії чи бездіяльність комісій з референдуму або органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у референдному процесі як суб'єкти відповідного процесу та не мають права у подальшому на подання позову в зазначеному порядку.

Відповідач у розглядуваних справах – особа, яка є стороною у спірних правовідносинах, пов'язаних із референдним процесом, щодо якої пред'явлено адміністративний позов. За загальним правилом такі відповідачі визначені статтями 172, 174, 175 КАС України. Так, зокрема, з частин першої та другої статті 172 КАС України випливає, що рішення, дії чи бездіяльність комісій з референдуму, членів цих комісій можуть бути оскаржені у судовому порядку. Тобто відповідачами у цьому разі є комісії з референдуму та члени цих комісій. Також відповідачами у спірних правовідносинах, пов'язаних із референдним процесом, щодо оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, інформаційні агентства, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, творчі працівники засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про референдум або права та інтереси учасників референдуму (частини перша та друга статті 174 КАС України). Крім того, відповідачами є ініціативні групи референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, що порушують законодавство про референдум, щодо оскарження їхніх дій чи бездіяльності (частина перша статті 175 КАС України).

Суди зобов'язані виключити з практики випадки необґрунтованого повернення позовної заяви, залишення її без руху чи розгляду та відмови у відкритті провадження у справі.

У разі невідповідності поданої позовної заяви у спорі, пов'язаному з процесом референдуму, формі та змісту, що передбачені статтями 105, 106 КАС України, така позовна заява у порядку частини першої статті 108 КАС України залишається без руху, якщо не порушено строк звернення до суду або вона подана межах строку, після закінчення якого не може бути вирішений такий спір.

Оскільки за правилами частини першої статті 172 КАС України право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність комісій з референдуму, членів цих комісій мають ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, то у позовній заяві обов'язково повинен зазначатися юридичний статус позивача із зазначенням документа, що підтверджує цей статус. Якщо ці відомості відсутні, то така позовна заява залишається без руху з установленням строку для усунення її недоліків.

Аналогічно діють суди у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про референдум, а також у справах щодо оскарження дій або бездіяльності ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму. Що ж стосується учасника референдуму, то він, оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність комісії з референдуму, члена цієї комісії, у позовній заяві також повинен зазначати, яким чином таке рішення, дія чи бездіяльність порушує права або інтереси щодо участі у процесі референдуму його особисто, крім спорів щодо уточнення списків учасників референдуму.

У разі неусунення зазначених недоліків у встановлений судом строк такі позовні заяви за правилами пункту 1 частини третьої статті 108 КАС України повертаються позивачеві.

Якщо на стадії судового розгляду справи буде встановлено, що позивач звернувся до суду згідно з особливостями, встановленими статтями 172–179 КАС України, але справа не підлягає розгляду в такому порядку, то суд повинен

закінчити її розгляд у загальному порядку, встановленому КАС України, лише в разі, якщо ця справа належить до юрисдикції адміністративного суду. Якщо справу не належить розглядати у порядку адміністративного судочинства, суд повинен закрити провадження у справі (частина перша статті 157 КАС України).

Щодо справ, у яких позивачем є учасник референдуму (крім справ щодо уточнення списку виборців), якщо буде встановлено, що оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю комісії з референдуму, членів цієї комісії не порушені особисто його права, то суд повинен відмовити в позові. Ці правила також поширюються на розгляд справ за позовами осіб, які мають право на звернення до суду за особливостями розгляду референдного спору, у разі порушення суб'єктами оскарження їхніх прав та охоронюваних законом інтересів.

Питання застосування строків звернення до адміністративного суду врегульовано статтею 99 КАС України, відповідно до якої адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами. Зі змісту цієї норми, в якій визначено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, впливає висновок, що норми інших законів чи інші норми КАС України щодо строків звернення до суду мають пріоритет над приписами статті 99 КАС України. Тобто у разі, якщо за певною категорією справ законом або КАС України передбачено інший строк звернення до суду, ніж статтею 99 КАС України, то застосовуються строки звернення до суду, встановлені іншими законодавчими приписами.

Строк подання позовної заяви у спорі, пов'язаному з процесом референдуму, строк розгляду такої справи, строк для подання апеляційної скарги та граничний строк розгляду справи визначаються згідно з особливостями, встановленими статтями 172–179 КАС України. Ці норми мають пріоритет під час вирішення виборчих спорів.

Позовну заяву до адміністративного суду щодо вирішення спору, пов'язаного з процесом референдуму, може бути подано у п'ятиденний строк із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (частина шоста статті 172 КАС України). Цей строк є загальним.

Частиною восьмою статті 172 КАС України передбачено спеціальний строк звернення до суду, який залежить від дня подання позовної заяви. Зокрема позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної комісії з референдуму, членів цієї комісії, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у дводенний строк із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Необхідно звернути увагу на те, що частиною восьмою статті 172 КАС України встановлено дводенний строк подання позовних заяв до суду щодо рішень, дій чи бездіяльності лише дільничної комісії з референдуму, членів цієї комісії, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці. Що ж до подання позовних заяв щодо рішень, дій чи бездіяльності інших комісій з референдуму, членів цих комісій, то вони подаються у п'ятиденний строк, встановлений частиною шостою статті 172 КАС України.

День прийняття рішення, вчинення дії та останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення, не зараховується для обчислення строків на подання позовної заяви (частина перша статті 103, частини перша, четверта статті 179 КАС України).

Важливим елементом цих строків є момент їх початку, який визначається днем прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Це відмінність строку звернення до суду щодо вирішення спорів, пов'язаних із процесом референдуму, від строку звернення до суду в інших спорах адміністративної юрисдикції, в яких, як правило, цей строк обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод та інтересів.

Днем бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення (частини четверта статті 179 КАС України).

Строк звернення до суду із позовною заявою про вирішення спору, пов'язаного з процесом референдуму, має особливості щодо його закінчення. Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності комісії з референдуму, члена цієї комісії, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду у п'ятиденний строк, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування (частина сьома статті 172 КАС України).

Подібне правове врегулювання встановлення граничного строку на звернення до суду є у справах про уточнення списку учасників референдуму, у тому числі про внесення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб. Зокрема, відповідно до частини третьої статті 173 КАС України таку позовну заяву може бути подано не пізніше ніж за два дні до дня голосування.

Такі граничні строки подання позовної заяви позбавляють позивача права вимоги щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що були вчинені відповідними суб'єктами раніше цих граничних строків. Отже, позовні заяви, подані пізніше зазначених граничних строків, залишаються без розгляду.

Строки подання позовних заяв щодо розглядуваних спорів є абсолютними і їх не може бути поновлено, у тому числі незалежно від того, коли позивач дізнався про прийняття рішення, вчинення дії чи допущення бездіяльності.

Строк розгляду судом адміністративного спору на відміну від строку звернення до суду є процесуальним строком. Згідно зі статтею 101 КАС України процесуальні строки – це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії.

Загальним строком розгляду справи в адміністративному судочинстві є розумний строк, але не більше одного місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАС України. Загальним строком розгляду спору, пов'язаного з процесом референдуму, є дводенний строк після

надходження позовної заяви (частина одинадцята статті 172 КАС України). Цей строк з урахуванням приписів частини першої статті 103 КАС України починається з дня, що настає після дня, в який надійшла позовна заява.

Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, тобто до двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, вирішуються адміністративним судом у дводенний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування. Такі самі граничні строки встановлені для розгляду адміністративних справ щодо уточнення списку учасників референдуму.

Одним із спеціальних строків розгляду виборчих спорів є невідкладний розгляд справи. Так, відповідно до частини четвертої статті 173 КАС України суд вирішує адміністративну справу щодо уточнення списку учасників референдуму у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування, – невідкладно.

Оскільки частиною п'ятою статті 179 КАС України встановлено, що позовні заяви у спорах, пов'язаних із процесом референдуму, подані з пропуском строку звернення до суду, залишаються без розгляду, то положення частини першої статті 100 КАС України у цих спорах не застосовуються. Так само вирішується питання апеляційним судом у разі виявлення подібної підстави для залишення без розгляду позовної заяви в суді апеляційної інстанції під час перевірки законності та обґрунтованості рішення суду першої інстанції.

Також суди під час розгляду спорів, пов'язаних із процесом референдуму, повинні залишати позовні заяви без розгляду у випадках, передбачених частиною першою статті 155 КАС України. Однак має бути враховано, що під час розгляду таких спорів положення пункту 4 частини першої статті 155 КАС України не застосовуються, оскільки за правилами статей 172–175 цього Кодексу неприбуття в судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду цих спорів.

Частиною п'ятою статті 179 КАС України передбачено, що днем подання позовної заяви або апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду до двадцять четвертої години цього дня.

Суд у справі щодо референдного процесу за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову (стаття 117 КАС України), зокрема відповідною ухвалою може зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, або заборонити вчиняти певні дії. Таке забезпечення позову може здійснюватися, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі або захист цих справ, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (частина перша статті 117 КАС України).

Водночас необхідно мати на увазі, що для забезпечення позову у справах, пов'язаних із процесом референдуму, суди не можуть зупиняти дію рішень чи забороняти вчиняти дії комісіям з референдуму, в результаті чого буде зупинено референдний процес, крім заборони оприлюднювати результати референдумів у разі їх оскарження.

Згідно з частиною шостою статті 173 негайно виконуються лише постанови адміністративного суду щодо внесення змін до списків учасників референдуму, тому під час прийняття інших постанов у спорі щодо правовідносин, пов'язаних із процесом референдуму, суди не можуть звертати їх до негайного виконання.

Судовим рішенням щодо розгляду референдного спору суд може встановити строк для подання суб'єктом владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, звіту про виконання постанови суду (частина перша статті 163, частина перша статті 267 КАС України). За необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені

обов'язки щодо забезпечення виконання рішення (частина перша статті 257 КАС України).

Судові рішення, ухвалені судами першої інстанції та Київським апеляційним адміністративним судом як судом першої інстанції за наслідками розгляду справ, пов'язаних із процесом референдуму, визначених статтями 172–175 КАС України, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку. У порядку і строки, передбачені статтею 177 КАС України, в апеляційному порядку можуть бути оскаржені всі рішення, у тому числі ухвалені судом першої інстанції в день голосування. Винятком із цього правила є рішення Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції, які набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Установлений частиною сьомою статті 177 КАС України дводенний строк на розгляд справи судом апеляційної інстанції є обов'язковим строком, протягом якого суд повинен закінчити розгляд справи з ухваленням судового рішення. Такий самий обов'язок покладається на суди апеляційної інстанції щодо розгляду апеляційної скарги щодо судового рішення, що було ухвалене до дня голосування, яка розглядається не пізніше ніж за дві години до початку голосування (частина сьома статті 177 КАС України) і може бути подана не пізніше ніж за чотири години до початку голосування (частина п'ята статті 177 КАС України). У разі, якщо апеляційна скарга була подана у встановлені частиною п'ятою статті 177 КАС України строки, суд апеляційної інстанції зобов'язаний розглянути справу по суті.

При цьому рішення суду апеляційної інстанції є остаточними (частина дев'ята статті 177 КАС України) та не підлягають оскарженню. Таким чином, рішення судів першої та апеляційної інстанцій щодо спорів, пов'язаних з процесом референдуму, не можуть бути переглянуті у касаційному порядку. Відповідні рішення судів не може переглядати Верховний Суд України (частина четверта статті 20, частина десята статті 177 КАС України).

Точне і неухильне додержання адміністративними судами норм КАС України під час розгляду спорів, що стосуються процедури референдуму, на

якому реалізується безпосередня правотворчість Українського народу, є неодмінною умовою їх справедливого, неупередженого і своєчасного вирішення, що водночас забезпечує дотримання чинного законодавства України на всіх стадіях конституційного та законодавчого референдного процесів, а отже, є гарантією легітимності відповідних процедур та нормативно-правового акта як результату референдної правотворчості Українського народу.

Результатом референдної правотворчості є правовий акт референдуму. Проблема щодо визначення місця і ролі правових актів, прийнятих безпосередньо народом на всеукраїнському референдумі, у системі нормативно-правових актів України зберігає свою актуальність для сучасної юридичної науки.

### **3.5. Офіційне оприлюднення результатів конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу**

У сучасних умовах утвердження в Україні демократії та верховенства права підвищується роль усіх засобів нормативно-правового впливу, зокрема правових актів референдуму. У загальній теорії права нормативно-правовий акт прийнято розглядати як завершальну ланку і безпосередній юридичний результат правотворчості. Введення нормативно-правового акта до загальної системи правового регулювання, як правило, забезпечує офіційне оприлюднення відповідного акта. Більше того, у вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі побутує думка, що оприлюднення є стадією, необхідною для створення нормативно-правового акта, та має офіційне значення для встановлення правових норм, є юридичною підставою презумпції їх знання. Отже, процес створення нормативно-правового акта завершується його оприлюдненням – офіційно встановленою процедурою доведення до загального відома прийнятого нормативно-правового акта, що є обов'язковою умовою введення відповідного акта в дію.

Враховуючи імперативний характер рішень всеукраїнського референдуму як форми здійснення правотворчості безпосередньо народом, необхідно

наголосити, що питання, поставлене на голосування, повинне мати нормативно-правовий характер, що дає можливість його реалізації як завершеного акта. Передумовою набрання правовим актом всеукраїнського референдуму загальнообов'язкової юридичної сили є, на нашу думку, оприлюднення цього акта.

Аналізуючи порядок оприлюднення актів чинного законодавства, прийнятих на всеукраїнському референдумі, вважаємо за необхідне звернути увагу на питання щодо юридичної природи актів всеукраїнського референдуму.

Акцентуємо увагу на тому, що волю Українського народу щодо вирішення суспільно значущих питань об'єктивують рішення всеукраїнського референдуму, які знаходять юридичне вираження у його актах, що за своєю формою є нормативно-правовими. Рішення всеукраїнського референдуму як нормативно-правові акти не отримали на сьогодні своєї належної законодавчої регламентації в Україні. Цю позицію підтверджує й нормативна невизначеність юридичної природи рішень всеукраїнського референдуму та їх призначення у системі нормативно-правових актів ні в Конституції України, ні в Законі України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р., ні в законопроектах про нормативно-правові акти.

Вітчизняні правознавці, зокрема О. Мурашин, В. Погорілко, В. Федоренко, В. Шаповал, присвятили ряд наукових розвідок дослідженню юридичної природи рішень всеукраїнського референдуму як важливого джерела національного права у його матеріальному і формально-юридичному значеннях – правового акта. Наприклад, О. Мурашин стверджував, що акт прямого народовладдя є саме актом правотворчості, її наслідків. Він повинен розглядатися як діяльність суб'єктів народовладдя і водночас як результат цієї діяльності у вигляді юридичного акта, обов'язкового для виконання тими, до кого він звернений [112, с. 159]. Виходячи з власних теоретичних розробок, учений дійшов висновку, що акт референдуму є пріоритетним видом акта прямого народовладдя, який прийнятий шляхом голосування виборців (певної, визначеної законом групи виборців) із будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, що згідно із

законом не можуть бути винесені на референдум, який обов'язковий для виконання органами, організаціями і громадянами, щодо яких він має імперативний характер [115].

У наукових дослідженнях російських учених акти референдуму визначаються як прийняті в особливому порядку більшістю населення держави нормативно-правові документи, що мають вищу юридичну силу, виконують особливий набір функцій у механізмі правового регулювання, безпосередньо виражають волю народу, характеризують ступінь злагодженості у суспільстві та спрямовані на врегулювання найбільш важливих суспільних відносин [264, с. 8].

Таким чином, під правовим актом референдуму науковці розуміють певну діяльність, спрямовану на нормативне врегулювання найбільш важливих суспільних відносин шляхом вільного волевиявлення громадян, реалізацію принципу безпосередньої демократії, та водночас результат цієї діяльності, виражений зовні у формі правового акта відповідної юридичної сили.

Пізнання юридичної природи рішень всеукраїнського референдуму та їх правових особливостей дало В. Федоренку підстави для висновку, що правові акти всеукраїнського референдуму – це юридично оформлена воля Українського народу щодо питання, яке виноситься на всенародне голосування та є обов'язковим для виконання [249, с. 5].

Необхідно мати на увазі, що всі рішення референдуму є правовими актами, проте не всі правові акти всеукраїнського референдуму є нормативно-правовими актами. На наше переконання, з'ясування юридичних властивостей актів всеукраїнського референдуму, які мають саме нормативно-правовий характер, неможливе без усвідомлення сутності понять «акти правотворчості» та «нормативно-правові акти».

У сучасній юридичній науці усталеним залишається положення щодо класифікації правових актів залежно від здійснюваних ними юридичних функцій на акти правотворчості, акти застосування норм права, акти «автономного» правового регулювання та інші акти реалізації прав чи обов'язків. Акти правотворчості спрямовані на встановлення норм права, правозастосовні акти –

індивідуальних владних правових приписів, акти «автономного» правового регулювання (наприклад, цивільно-правові, трудові договори) – індивідуальних правових приписів, що не мають владного характеру.

У радянській правовій доктрині поширення набув підхід, за яким передбачалося розмежування понять «акт правотворчості» та «нормативно-правовий акт». Під актами правотворчості, як правило, розуміли лише акти-дії (волевиявлення) уповноважених суб'єктів, спрямовані на встановлення, зміну або скасування правових норм, а під нормативно-правовими актами – акти-документи, які містять правові норми. Натомість у дійсності акти правотворчості, будучи різновидом правових актів, являють собою й акти-дії (волевиявлення), й акти-документи та є формами вираження відповідно правотворчої діяльності компетентних суб'єктів і норм права.

Правотворчі акти-документи, в яких, власне, і втілюються норми права, є нормативними актами правотворчості. До таких документів, як правило, належать нормативно-правові акти, нормативно-правові договори та нормативні судові рішення. Правотворчі акти-документи, що оформлюють правотворчі акти-дії (волевиявлення), вважаються ненормативними актами правотворчості.

Важливою ознакою актів правотворчості є й те, що ці акти повинні бути офіційно визнані у правовій системі держави як джерела права. Зазначене передбачає, що правотворчі акти-дії (волевиявлення) можуть бути здійснені тільки тими суб'єктами, які уповноважені на це юридично, і що види правових актів-документів, які є формами зовнішнього вираження норм права, повинні бути юридично визначені у правовій системі держави.

Враховуючи перелічені особливості, можна зробити висновок, що під актом правотворчості розуміється волевиявлення компетентного суб'єкта права, що встановлює (змінює, скасовує) норми права, результати якого у вигляді нормативних правових приписів об'єктивуються в офіційному письмовому документі. Під нормативно-правовим актом треба розуміти прийнятий компетентним суб'єктом із дотриманням певної процедури офіційний письмовий

акт-документ правотворчості, що містить правові норми і є універсальною формою їх вираження з метою упорядкування суспільних відносин.

Рішенням всеукраїнського референдуму як нормативно-правовим актам властиві юридичні ознаки, що виражають їх сутність і зміст, а саме:

- однією з основних ознак акта всеукраїнського референдуму, під час якого реалізується референдна правотворчість, є передбачене чинним законодавством пряме волевиявлення Українського народу, визнання його правоутворювальним фактором;

- за своєю сутністю акти всеукраїнського референдуму виражають волю Українського народу;

- за своїм змістом такі акти регулюють визначену сферу найбільш важливих суспільних відносин;

- за своєю формою акти всеукраїнського референдуму як результат безпосередньої правотворчості Українського народу є правовими актами, які мають нормативно-правовий характер;

- воля народу, що набуває юридичної форми вираження у правових актах всеукраїнського референдуму, прийнятих відповідно до встановленої законодавством процедури, неодмінно повинна бути загальнообов'язковою і втілюватися у життя, ефективно діяти як соціальний регулятор. Як відомо, у підпункті 4.2. пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом) зазначено, що здійснення народного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Виходячи з наведеного, Конституційний Суд України дійшов висновку, що результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими. Схожа позиція відображена й у Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі). Зокрема, у пункті 4 резолютивної частини цього Рішення

зазначено, що, незважаючи на те, що у Конституції України взагалі не вказано предмет (предмети) всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, можливість прийняття всеукраїнським референдумом законів України є конституційною. Результати такого законодавчого референдуму мають імперативний характер. Отже, правові акти всеукраїнського референдуму є обов'язковими для виконання на всій території України всіма суб'єктами правовідносин;

– виходячи з того, що у референдній правотворчості єдиним правоутворювальним елементом є воля Українського народу, правові акти всеукраїнського референдуму є актами прямої дії і не потребують затвердження чи схвалення з боку інших суб'єктів правовідносин та можуть бути змінені (скасовані) виключно у спеціально передбаченому в референдному законодавстві порядку [200, с. 166–167].

При виявленні характерних ознак правових актів всеукраїнського референдуму постає питання про юридичну силу, тобто про таку їх властивість, яка виражає співвідношення, зіставлення відповідного акта з іншими актами, його місце у системі нормативно-правових актів. О. Мурашин висловлює думку про те, що у правовій системі України залежно від способу правотворчості на вищому щаблі серед джерел права мають бути акти, прийняті загальнодержавними референдумами, юридична сила яких є вищою порівняно з нормативними актами, прийнятими органами держави або органами громадського самоврядування [112, с. 158]. Акти всеукраїнського референдуму, на переконання В. Федоренка і В. Погорілка, мають таку саму юридичну силу, як і Конституція України, Акт проголошення незалежності України, Декларація про державний суверенітет України. Усі інші нормативно-правові акти, як стверджують учені, повинні відповідати нормативним положенням актів всеукраїнського референдуму, а у разі їх невідповідності актам всеукраїнського референдуму потребують внесення до них змін і доповнень [150, с. 201].

Серед учених-правознавців до цього часу не існує єдності в поглядах на сутність категорії «юридична сила». Традиційною вважається думка, що

юридична сила виявляє передусім співвідношення нормативно-правових актів між собою. Юридична сила є релятивною (В. Коток) чи порівнянною (І. Фарбер) властивістю нормативних актів, оскільки відображає ступінь підпорядкованості нормативно-правового акта актам вищих органів. Підтримуючи таку точку зору, теоретики права підкреслюють, що юридична сила – це специфічна властивість нормативно-правових актів, яка виражає їх співвідношення, а також співвідношення і залежність за формальною обов’язковістю. Підставами, що визначають юридичну силу, як правило, називають місце правотворчого органу в апараті держави (П. Рабінович), місце і роль того чи іншого нормативно-правового акта у загальній системі нормативно-правових актів (А. Корольов), ступінь підпорядкованості цього нормативного акта актам вищих органів, а отже, і місце в ієрархічній структурі законодавства (С. Полєніна, Н. Сільченко).

Існує також позиція, згідно з якою юридичну силу ототожнюють із місцем нормативно-правових актів у загальній системі правових актів. Її представники (зокрема А. Венгеров) зазначають, що юридична сила нормативно-правового акта – це його місце в ієрархії нормативно-правових актів, відповідність, співпорядкованість актів, прийнятих вищим органом, вищим актам.

Деякі правознавці (В. Нерсисянц, Н. Пархоменко) вважають, що юридична сила правового акта – це його специфічна властивість, зміст якої полягає в його обов’язковості, а також пріоритеті перед іншими актами або підпорядкуванні їм.

У науковій юридичній літературі акцентується також і на дієвій стороні поняття «юридична сила» нормативно-правових актів. Автори зазначають, що юридична сила – це властивість правових актів, яка виражається у їх здатності діяти, владно породжувати правові наслідки.

Таким чином, юридична сила нормативно-правових актів виражає:

- співвідношення актів між собою, яке залежить від суб’єкта правотворчості, від місця акта у системі правових актів, що вибудовує чітку ієрархію нормативно-правових актів;

- як певну обов’язковість акта взагалі, так і пріоритетність його один щодо одного;

– здатність акта діяти, безпосередньо регулювати суспільні відносини.

Юридична природа нормативно-правових актів, що приймаються на всеукраїнському референдумі, часто прирівнюється до конституції чи конституційних актів. Убачається, що у доктринальному значенні подібний теоретико-методологічний підхід є виправданим. Однак, враховуючи, що юридична сила нормативно-правового акта має визначатися Конституцією і Законом «Про нормативно-правові акти», зауважимо, що національне законодавство жодним чином не унормовує відповідну позицію. До того ж, аналізуючи зміст Закону України «Про нормативно-правові акти», прийнятого Верховною Радою України 1 жовтня 2008 р. та ветоаного Президентом України, доходимо висновку, що його положення не дають відповіді на питання про роль і місце актів всеукраїнського референдуму в системі нормативно-правових актів. Так, у статті 6 згаданого акта визначені такі основні види нормативно-правових актів: Конституція України, закон України, підзаконний нормативно-правовий акт. Водночас поза увагою залишилися правові акти всеукраїнського референдуму.

У своїх пропозиціях Президент України зазначив, що відповідним Законом рішення всеукраїнських референдумів віднесено до підзаконних нормативно-правових актів, що не узгоджується зі статтею 5 Конституції України, за якою народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може здійснювати владу безпосередньо, та Рішенням Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі. Питання щодо місця рішень референдумів не знайшло відображення й у статті 7 Закону, якою встановлено юридичну силу та ієрархію нормативно-правових актів [170].

Подальша робота над законопроектом «Про нормативно-правові акти» у 2010 р. у Міністерстві юстиції України виявила труднощі, пов'язані з проблемою визначення місця актів всеукраїнського референдуму в ієрархії нормативно-правових актів України. На переконання розробників, рішення всеукраїнського референдуму не може бути інстальоване у систему нормативно-правових актів як

самостійний структурний елемент. Це пояснюється тим, що юридичній теорії та практиці не відома така форма буття нормативно-правового акта, як «рішення всеукраїнського референдуму», яка б відрізнялася від усталених нині Конституції, закону чи підзаконного нормативно-правового акта. Крім того, треба враховувати й те, що не всі правові акти всеукраїнського референдуму мають нормативно-правовий характер. Отже, якщо мова йде про рішення всеукраїнського референдуму як нормативно-правові акти, то вони можуть існувати у формі Конституції України та законів України. У цьому сенсі слушною є правова позиція В. Федоренка, який стверджує, що підзаконні акти не можуть прийматися на всеукраїнському референдумі за визначенням, а у випадку їх ратифікації через всенародне голосування набувають законодавчої юридичної сили і можуть трансформуватися у закони, затверджені всеукраїнським референдумом [249, с. 7].

Розглядаючи юридичні ознаки актів всеукраїнського референдуму, які є результатом конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу, доходимо висновку, що правові акти всеукраїнського референдуму – це прийняті на референдумі акти чинного законодавства, що ґрунтуються на прямому волевиявленні Українського народу, а отже, є загальнообов'язковими для виконання і не потребують додаткової легітимації – затвердження чи схвалення з боку інших суб'єктів правовідносин.

Акти, прийняті у процесі конституційної та законодавчої референдної правотворчості, є одними з найбільш гарантованих нормативно-правових актів, що досягається особливим порядком набрання ними чинності. Нині доводиться констатувати, що процедура набрання чинності правовими актами всеукраїнського референдуму потребує належного законодавчого закріплення.

Підкреслимо, що на сьогодні в Україні відсутній базовий нормативно-правовий акт, який регулював би питання, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, державною реєстрацією й обліком, офіційним оприлюдненням і набранням ними чинності, визначав систему, види, ієрархію

правових актів та встановлював вимоги до нормопроєктувальної техніки. Основоположні засади щодо правових актів закріплює Конституція України.

Зазначимо, що конституційна процедура набрання законом чинності передбачає послідовний ряд юридичних фактів, а саме: 1) підписання прийнятого парламентом закону Головою Верховної Ради України; 2) невідкладне направлення підписаного закону Президенту України; 3) підписання закону главою держави упродовж п'ятнадцяти днів після його отримання та офіційне оприлюднення закону; 4) офіційне опублікування закону; 5) закінчення десятиденного строку з дня офіційного оприлюднення закону або – в разі, якщо іншу умову (умови) набрання чинності передбачено самим законом – настання цих умов. Проаналізуємо відповідні конституційні положення і з'ясуємо, чи застосовується до законодавчих актів, прийнятих шляхом всеукраїнського референдуму, порядок підписання і оприлюднення законів, встановлений, зокрема, частиною другою статті 94 Конституції України.

Згідно з частиною другою статті 94 Конституції України Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону, підписаного Головою Верховної Ради України, підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Ця норма узгоджується з частиною першою статті 106 Конституції України, якою встановлюються повноваження Президента України, зокрема щодо підписання і оприлюднення законів. Відповідно до пункту 29 частини першої статті 106 Конституції України глава держави «підписує закони, прийняті Верховною Радою України», а згідно з пунктом 30 частини першої цієї статті Президент України «має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України». У той самий час Конституцією передбачено також спеціальні процедури набрання законом чинності, пов'язані з інститутом вето глави держави. Зауважимо, що закріплені у відповідних статтях Основного закону повноваження Президента України не стосуються порядку оприлюднення правових актів, прийнятих на референдумі.

Таким чином, із нормативно-правового змісту положень частин першої, другої статті 94 Конституції України випливає, що у розглядуваній статті врегульовано процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих саме Верховною Радою України. Зазначене свідчить, що процедура оприлюднення законів, передбачена для законів, прийнятих Верховною Радою України, не застосовується до законів, прийнятих шляхом всеукраїнського референдуму. Такий висновок узгоджується із правовою позицією, викладеною у Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. №6-рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі). При цьому Конституційний Суд України наголошує, що «процедуру оприлюднення законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, у Конституції України не врегульовано. Це питання виключно законодавчого органу і не належить до компетенції Конституційного Суду України» (пункт 6 мотивувальної частини згаданого Рішення).

Упродовж останніх років в Україні неодноразово здійснювалися спроби прийняти закон про нормативно-правові акти. Так, до Верховної Ради України VI скликання народним депутатом Ю. Мірошніченком було подано проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 7409 від 01.12.2010 р.). За наслідками обговорення законопроекту Верховна Рада України прийняла рішення про прийняття його за основу і доручення відповідним комітетам підготувати законопроект на друге читання.

Аналіз окремих положень проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» у його останній редакції дає підстави стверджувати, що визначення закону як нормативно-правового акта, який приймається Верховною Радою України або безпосередньо народом України на всеукраїнському референдумі, відповідає статтям 5, 69, 85 Конституції України, за змістом яких Український народ, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається та належить до дискретних повноважень Верховної Ради України).

У зв'язку з цим можна погодитися з положенням проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» про віднесення до суб'єктів нормотворення народу України (стаття 3), адже громадяни України (віднесені до суб'єктів нормотворення у редакції, прийнятій у першому читанні) за визначенням не можуть одноосібно встановлювати, змінювати чи скасовувати акти чинного законодавства. У випадку ж волевиявлення громадян України на всеукраїнському референдумі щодо проекту нормативно-правового акта суб'єктом правотворчості є Український народ.

Разом із тим викликають зауваження положення розглядуваного законопроекту, які врегульовують процедуру офіційного оприлюднення нормативно-правових актів. Зокрема, передбачається, що порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів визначається Конституцією України, Законом України «Про нормативно-правові акти» та іншими законами України. При цьому має місце перелік офіційних друкованих видань, в яких здійснюється офіційне опублікування нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та інших державних органів. Отже, фактично йдеться про порядок оприлюднення законів України, ухвалених Верховною Радою України, що, як з'ясувалося, не застосовується до актів чинного законодавства, прийнятих на всеукраїнському референдумі. До того ж залишається незрозумілою процедура набрання чинності нормативно-правовими актами, прийнятими у результаті референдної правотворчості Українського народу.

Серед нормативних актів, що встановлюють порядок доведення текстів законів та інших нормативно-правових актів до відома населення, державних органів, підприємств, установ і організацій, необхідно виділити нині чинний Указ Президента України № 503/97 від 10 червня 1997 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [163]. Наголосимо, що зазначений документ має на меті впорядкування офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, що їх приймають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. Проте

жодна зі статей Указу не містить приписів щодо порядку оприлюднення актів чинного законодавства, прийнятих на всеукраїнському референдумі.

Отже, виходячи з теорії та практики правотворчості, можна визначити термін «офіційне оприлюднення» як процедуру доведення нормативно-правового акта до відома фізичних та юридичних осіб шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях, інформаційного повідомлення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації та в інший спосіб, передбачений законодавством.

Звернемо увагу на положення Указу Президента України № 503/97 від 10 червня 1997 р., за яким громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях. Нормативно-правові акти, опубліковані в неофіційних друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування. Вважаємо, що відповідні положення мають бути передбачені і щодо нормативно-правових актів, прийнятих безпосередньо народом на всеукраїнському референдумі.

Офіційне опублікування нормативно-правових актів є найефективнішою формою доведення до загального відома змісту правових норм, а також найоптимальнішою формою для забезпечення реальності презумпції знання закону. Опублікування нормативно-правового акта вітчизняні вчені трактують як офіційно встановлений спосіб доведення до загального відома прийнятого акта, який полягає у вміщенні повного і точного його тексту в загальнодоступному офіційному друкованому органі [49, с. 93].

Підкреслимо, що опублікування нормативно-правового акта є умовою набрання ним чинності. Введення закону в дію потребує насамперед чіткого визначення моменту набрання законом чинності, тобто набрання ним обов'язкового характеру в системі законодавства, що є необхідною юридичною передумовою дії закону. Розуміння чинності як передумови дії закону знайшло відображення у Великому енциклопедичному юридичному словнику. У

відповідній статті словника підкреслюється, що чинність закону – юридична передумова дії закону, яка означає наявність у закону юридичної сили [13, с. 968].

Закон може набирати чинності одночасно з його ухваленням. Конституція України набрала чинності з дня її прийняття (стаття 160 Конституції) та одночасно була введена в дію окремим Законом України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію». Проте, як свідчить практика, найчастіше чинність закону набирається шляхом опосередкування юридичними фактами. До обов'язкових юридичних фактів, із якими Конституція України пов'язує набрання законом чинності, належать: підписання закону Президентом України; офіційне опублікування закону; настання обставин, з якими пов'язується момент набрання чинності певним законом (офіційного опублікування закону, точно встановленої календарної дати, дати набрання чинності чи введення в дію іншого закону, настання конкретної події тощо).

Як слушно зауважує М. Теплюк, чинність закону безпосередньо не тягне за собою виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, передбачених цим актом. Безпосередньо вони пов'язуються з дією закону, початок якої може збігатися з моментом набрання законом чинності, а може бути віддалений у часі (наприклад, закон може набирати чинності з дня його офіційного опублікування і вводиться в дію з точно визначеної календарної дати, а окремі його положення – пізніше цієї дати). У зв'язку з цим, на думку М. Теплюка, треба вважати, що чинність як юридична передумова дії закону лише зобов'язує відповідні державні органи та інших суб'єктів здійснити заходи, необхідні для забезпечення дії закону, починаючи з визначеного в ньому моменту: привести у відповідність до закону, що набрав чинності, інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, довести зміст цього закону до його виконавців, прийняти певні підзаконні акти тощо. Без чинності закону такі дії не мали б юридичних підстав. [236, с. 34].

Дискусію щодо правомірності розмежування моменту набрання нормативно-правовим актом чинності та моментом введення його в дію вирішено Конституційним Судом України, який у Рішенні від 6 жовтня 2010 р. № 21-рп

(справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) визнав цей підхід таким, що не суперечить положенням Конституції України.

У розділі X «Правові наслідки всеукраїнського референдуму» Закону «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. визначені особливості юридичної природи правових актів всеукраїнського референдуму щодо прийняття нової редакції Конституції України та законодавчого референдуму. Відповідно до частини першої статті 95 цього Закону результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади і є обов'язковими для виконання громадянами України, органами державної влади України, яких вони стосуються та до повноважень яких віднесені. Наведений підхід узгоджується із попередньо зазначеною правовою позицією Конституційного Суду України щодо юридичної сили рішень всеукраїнського референдуму.

Разом із тим встановлений Законом порядок набрання чинності законами України, прийнятими на всеукраїнському референдумі, повністю ігнорує приписи статті 57 та частини п'ятої статті 94 Конституції України щодо заборони введення в дію не опублікованих чи не доведених до відома населення законів.

Так, нова редакція Конституції України набирає чинності з дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму про прийняття нової редакції на всеукраїнському референдумі. Закон України, прийнятий на всеукраїнському референдумі, набирає чинності з дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму, крім випадків, коли дата набрання чинності таким законом прямо передбачена самим законом. Аналогічний механізм запроваджується і стосовно рішення референдуму щодо скасування закону чи окремих його положень, втрати ними чинності.

На нашу думку, встановлена Законом «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. процедура автоматичного (без прийняття закону про внесення змін до відповідного акта) поновлення дії положень Конституції та законів України є

недопустимою. Так, передбачено, що «положення Конституції та законів України, які були змінені законом України, що втратив чинність або скасований ... за рішенням, прийнятим на всеукраїнському референдумі, поновлюють свою дію з дня оголошення Центральною виборчою комісією відповідних результатів всеукраїнського референдуму». Із зазначеного випливає, що законодавець взяв до уваги практику Конституційного Суду щодо автоматичного відновлення дії конституційних положень [190] та надав таке право Центральній виборчій комісії. До того ж хибне встановлення відновлення дії конституційними положеннями, що вже втратили чинність, пов'язане з недосконалим визначенням предмета конституційного референдуму.

Отже, у контексті конституційної процедури набрання законом чинності закон вступає в дію не раніше дня його опублікування. Вважаємо, що це положення необхідно враховувати й у разі прийняття законів України шляхом всеукраїнського референдуму. Закон «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. містить припис щодо офіційного опублікування акта, прийнятого на референдумі: у випадку проведення конституційного, законодавчого референдуму Центральна виборча комісія упродовж п'яти днів після оголошення результатів всеукраїнського референдуму оприлюднює в газеті «Голос України» та «Урядовий кур'єр» акт, прийнятий всеукраїнським референдумом, або акт у редакції з урахуванням рішень, прийнятих на всеукраїнському референдумі. У прикінцевих положеннях акта зазначається, що він прийнятий всеукраїнським референдумом, далі зазначається дата проведення референдуму.

У Законі «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. пропонуємо закріпити положення, за яким офіційне оприлюднення правового акта всеукраїнського референдуму здійснюється Центральною виборчою комісією у виданнях «Голос України», «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник Президента України», «Урядовий кур'єр», «Офіційний вісник України» не пізніше ніж через 10 днів із дня проведення всеукраїнського референдуму. При цьому повинно бути зазначено, що закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, набирає чинності з дня його офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самим

законом (але не раніше дня опублікування). Закон чи окремі положення закону, рішення щодо припинення чинності яких прийняте на всеукраїнському референдумі, втрачають чинність із дня офіційного опублікування результатів всеукраїнського референдуму [206, с. 173].

Звернемо увагу на відсутність нормативно визначеного порядку набрання чинності Конституцією України, прийнятою на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. У світовій практиці порядок набрання чинності конституцією, як правило, встановлений самою конституцією. При цьому він завжди відрізняється від порядку набрання чинності законом. Конституція набирає чинності з дня (моменту) її офіційного оприлюднення (опублікування) або з іншого дня, зазначеного у самій конституції, але після офіційного опублікування. Щодо цього Конституція України є винятком, що, по суті, спричинило прийняття Конституційним Судом України Рішення у справі про набуття чинності Конституцією України (Рішення № 4-зп від 3 жовтня 1997 р.). Нагадаємо, що моментом набрання чинності Конституцією України є момент оголошення результатів голосування за проектом Конституції України в цілому на пленарному засіданні Верховної Ради України (пункт 2 резолютивної частини згаданого Рішення). Конституція, прийнята шляхом референдуму, нерідко набирає чинності з дня проведення референдуму, адже її текст уже був фактично оприлюднений до голосування.

Необхідно зауважити, що відповідно до Закону «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. способом зміни/скасування прийнятих на референдумі законів є проведення нового референдуму, який може відбутися не раніше ніж через 5 років із дня проведення попереднього референдуму (стаття 9). Дійсно, для деяких законів із метою забезпечення стабільності в окремих сферах суспільного життя можна визначити строк, упродовж якого вони не підлягають зміні/скасуванню. Однак позиція законодавця щодо незмінюваності всіх законів, прийнятих на референдумі, не є виправданою, оскільки суспільні відносини постійно розвиваються, а отже, періодично потребують нормативного врегулювання.

Отже, обов'язковою умовою введення актів чинного законодавства, прийнятих на всеукраїнському референдумі, в дію є їх офіційне оприлюднення у відповідних виданнях («Голос України», «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник Президента України», «Урядовий кур'єр», «Офіційний вісник України»). Питання офіційного оприлюднення таких актів, порядок набрання ними чинності, вступу в дію, а також припинення їх дії потребують сьогодні свого належного законодавчого забезпечення. Оптимальним шляхом розв'язання цієї проблеми є ухвалення Закону України «Про нормативно-правові акти» з визначенням юридичної природи правових актів, прийнятих Українським народом на референдумі.

### **Висновки до розділу 3**

Референдний правотворчий процес необхідно розглядати як різновид юридичного процесу, під яким пропонується розуміти систему встановлених чинним законодавством взаємозумовлених і послідовних стадій, спрямованих на прийняття (зміну) нормативно-правових актів належної юридичної сили безпосередньо народом шляхом всеукраїнського референдуму.

Конституційний та законодавчий референдний процеси в Україні як нормативно встановлений порядок прийняття громадянами України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою Конституції України чи змін до неї, а також законів України передбачають ряд послідовних стадій: а) реалізацію уповноваженими суб'єктами правотворчої ініціативи; б) призначення (проголошення) правотворчого референдуму; в) організацію правотворчого референдуму; г) прийняття нормативно-правового акта на референдумі; ґ) судове оскарження процедури референдної правотворчості; д) офіційне оприлюднення результатів конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу.

Народна вимога про проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття Конституції України чи закону України (внесення до них змін), що

здійснюється громадянами, які мають право голосу, шляхом збирання підписів під цією вимогою, є правотворчою ініціативою, а отже, визначає зміст стадії конституційного та законодавчого референдного процесів в Україні, яка передбачає реалізацію уповноваженими суб'єктами правотворчої ініціативи. На цій стадії важливу роль відіграють проектний етап (у разі підготовки проекту нормативно-правового акта, що виноситься на референдум, спеціально уповноваженим колегіальним органом) та етапи інформування громадян про ініціювання всеукраїнського референдуму з приводу нормативно-правового акта належної юридичної сили й агітації «за» чи «проти» проведення такого референдуму.

Процес прийняття рішення щодо проекту нормативно-правового акта як предмета конституційної та законодавчої референдної правотворчості охоплює ряд стадій, які забезпечують юридичне закріплення безпосередньої волі Українського народу в нормативно-правовому акті належної юридичної сили, а саме: призначення (проголошення) правотворчого референдуму; організацію правотворчого референдуму Центральною виборчою комісією, окружними і дільничними комісіями з референдуму; всенародне обговорення проекту нормативно-правового акта як предмета референдуму; агітацію «за» чи «проти» прийняття відповідного акта; стадію прийняття нормативно-правового акта на референдумі, що включає етапи голосування і встановлення результатів правотворчого референдуму.

Як стадія конституційного та законодавчого референдного процесів судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процедури референдної правотворчості, передбачає судовий захист права громадян на референдум, права приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти з найважливіших для суспільства та держави питань на референдумі у випадку, якщо таке право було порушене. Неухильне дотримання адміністративними судами норм КАС України під час розгляду спорів, що стосуються процедури референдуму, на якому реалізується безпосередня правотворчість народу, є неодмінною умовою їх

справедливого вирішення, що забезпечує дотримання чинного законодавства України на всіх стадіях референдного процесу.

Під правовими актами всеукраїнського референдуму, які є результатом конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу, розуміємо прийняті на референдумі акти чинного законодавства, що ґрунтуються на прямому волевиявленні Українського народу, а отже, є загальнообов'язковими для виконання і не потребують додаткової легітимації – затвердження чи схвалення з боку інших суб'єктів правовідносин.

Передумовою введення нормативно-правового акта, прийнятого на всеукраїнському референдумі, в дію є його оприлюднення. Як стадія референдного процесу офіційне оприлюднення результатів конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу передбачає доведення до загального відома прийнятого на всеукраїнському референдумі нормативно-правового акта шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях («Голос України», «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник Президента України», «Урядовий кур'єр», «Офіційний вісник України»). Опублікування правового акта всеукраїнського референдуму є умовою набрання ним чинності. Нині юридичний факт набрання чинності такими актами Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. пов'язує не з їх опублікуванням, а з фактом оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму.

Аналіз положень Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. дає підстави стверджувати, що шляхом неоднозначного визначення предмета всеукраїнського референдуму, встановлення процедурно недосконалого порядку реєстрації ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму, порядку формування комісій з референдуму, порядку здійснення референдної агітації, процедури визначення результатів народного волевиявлення та порядку набрання чинності правовими актами всеукраїнського референдуму цей акт передбачає досить суперечливу процедуру здійснення конституційної та законодавчої референдної правотворчості в Україні.

На наше переконання, референдна правотворчість народу має всі перспективи для реалізації в Україні найближчим часом. Очевидно, що першочерговим кроком щодо цього стане належне унормування правотворчого референдуму в оновленій Конституції України, а також удосконалення Закону про всеукраїнський референдум, приведення його положень у відповідність до вимог Конституції України та міжнародних демократичних стандартів.

## ВИСНОВКИ

У дисертації узагальнено попередньо напрацьовані знання про об'єкт і предмет дослідження та запропоновано нові теоретико-методологічні підходи щодо сутності, змісту, процедури і процесу здійснення правотворчості народу шляхом організації та проведення референдуму як самостійного виду правотворчості в Україні, на підставі чого сформульовано підсумкові положення, висновки і пропозиції, спрямовані на реалізацію потенціалу референдної правотворчості на сучасному етапі національного державотворення, а саме:

1. Референдуми є однією з найбільш важливих історично усталених форм безпосереднього народовладдя. Право на участь у референдумах у більшості держав світу, включаючи й Україну, є одним із фундаментальних політичних прав людини. Сама ж практика проведення референдумів в Україні та за кордоном, незважаючи на її неоднозначний характер, сприяла вирішенню найбільш значущих проблем державотворення та правотворення – прийняттю конституцій і законів, проголошенню незалежності країн, визначенню векторів міжнародної співпраці. При цьому здійснення повновладдя народу на референдумі логічно завершується у його правових актах, значна частина яких мають нормативно-правовий характер. Тобто поряд із державою важливим суб'єктом правотворчості є народ, що реалізує відповідні повноваження через загальнодержавний референдум.

Визнання в Україні права народу на безпосереднє волевиявлення щодо встановлення, зміни та скасування норм права на референдумі створює підґрунтя для визначення референдуму як форми безпосередньої правотворчості Українського народу. Отже, референдна правотворчість є безпосередньою правовою діяльністю Українського народу щодо встановлення, зміни та скасування норм права з їх подальшою об'єктивацією у прийнятих шляхом всеукраїнського референдуму актах чинного законодавства.

Як самостійний вид правотворчості референдна правотворчість Українського народу має такі юридичні ознаки: 1) нерозривний зв'язок

референдної правотворчості із реалізацією принципу народного суверенітету; 2) це форма владної діяльності народу, пов'язана із встановленням, зміною та скасуванням актів чинного законодавства; 3) здійснюється Українським народом, уповноваженим створювати норми права з їх подальшою об'єктивацією в чинному законодавстві у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України; 4) самостійним і самодостатнім суб'єктом референдної правотворчості є Український народ; 5) правовою формою безпосередньої правотворчості Українського народу є всеукраїнський референдум; 6) у процесі референдної правотворчості народ виступає суб'єктом правотворчої ініціативи; 7) референдна правотворчість забезпечує безпосередню участь громадян України у підготовці, обговоренні та прийнятті шляхом голосування актів чинного законодавства; 8) зміст референдної правотворчості визначається предметом референдумів. При цьому предметом всеукраїнського референдуму є нормативно-правові акти, що регулюють визначену сферу найважливіших, засадничих суспільних відносин; 9) правові акти всеукраїнського референдуму, що мають нормативно-правовий характер, можуть існувати у формі Конституції України та законів України; 10) нормативно-правові акти, прийняті у результаті референдної правотворчості, виражають волю суб'єкта її безпосереднього виявлення – Українського народу, а отже, є обов'язковими для виконання на всій території України і не потребують будь-якого затвердження органами державної влади.

2. Періодизація генезису референдної правотворчості Українського народу передбачає виокремлення трьох його етапів, представлених такими хронологічними межами: *перший* (1991–2000 рр.) – прийняття 3 липня 1991 р. Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та проведення першого всеукраїнського референдуму, який легітимізував Акт проголошення незалежності України, визначення засад референдної правотворчості Українського народу в Конституції України 1996 р. та невдалі спроби ініціювати проведення конституційних референдумів у 1997–2000 рр.; *другий* (2000–2012 рр.) – проведення 16 квітня 2000 р. конституційного всеукраїнського референдуму, рішення якого так і залишилися нереалізованими, формування теоретико-

методологічних основ референдумів і референдної правотворчості; *третій* (кінець 2012 – до цього часу) – набрання чинності Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р., що передбачає суперечливу процедуру здійснення конституційної та законодавчої референдної правотворчості в Україні. Після Революції гідності 2014 р. та у зв'язку з початком конституційної реформи у 2014–2015 рр. знову гостро постало питання про унормування дієвого механізму референдної правотворчості. Потенціал референдної правотворчості нині є важливим для вирішення таких питань зовнішньої та внутрішньої політики, як приєднання України до ЄС і НАТО, внесення змін до Конституції України (розділи I, III, XIII), модернізація адміністративно-територіального устрою України, реформування виборчої системи тощо.

3. Аналіз досвіду зарубіжних країн засвідчує, що референдум є пріоритетною, але не єдиною формою правотворчості народу. До форм участі громадян у правотворчості, які за своєю суттю є способами реалізації правотворчих повноважень народу, що виражаються у можливості здійснювати правотворчість безпосередньо, необхідно віднести народну правотворчу ініціативу та народне вето. Встановлено, традиційними формами участі громадян у правотворчості в Україні є парламентські та комітетські слухання законопроектів, електронні консультації з громадськістю і громадські обговорення проектів нормативно-правових актів, діяльність громадських рад при органах державної виконавчої влади тощо, які хоча і забезпечують безпосередній вплив громадян на правотворчий процес (зокрема, на його проектну стадію), проте остаточне рішення щодо проекту нормативно-правового акта приймається не громадянами безпосередньо шляхом голосування, що є визначальним для референдної правотворчості, а державою в особі спеціально уповноважених органів.

4. Під класифікацією референдної правотворчості треба розуміти теоретико-методологічний процес, спрямований на виявлення системи взаємоузгоджених між собою критеріїв розмежування цього виду правотворчості, застосування яких дозволить виокремити види референдної правотворчості та з'ясувати характер

повноважень громадян щодо прийняття нормативно-правових актів, а також рівень їх безпосередньої участі у цьому процесі. Виявлені критерії класифікації референдної правотворчості дають можливість виділити види референдної правотворчості Українського народу, а саме: 1) за змістом (предметом) референдної правотворчості: конституційну правотворчість, законодавчу правотворчість; 2) за сутністю (підставами проведення правотворчого референдуму, суб'єктами ініціювання його проведення): обов'язкові та факультативні референдуми; 3) за функціональною спрямованістю референдної правотворчості – референдну правотворчість: а) щодо прийняття нормативно-правового акта; б) щодо внесення змін до нормативно-правового акта; в) щодо скасування нормативно-правового акта; 4) за юридичними наслідками: імперативну та консультативну референдну правотворчість; 5) за способом реалізації правотворчих повноважень народу: установчу, легітимізуючу (затверджувальну), відкладальну, відхиляючу, скасовуючу референдну правотворчість.

5. З огляду на активізацію пошуку способів системного оновлення Конституції України, а отже, і вибору оптимальних форм здійснення повноцінного народовладдя в Україні актуальною є конституційна референдна правотворчість, що забезпечує реалізацію народом своєї установчої влади під час прийняття Конституції України чи внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі. Чинна Конституція України не унормовує повноваження Верховної Ради України щодо прийняття Основного закону, натомість, закріплюючи виключне право народу визначати конституційний лад в Україні, визнає за Українським народом повноваження за його ж ініціативою приймати Конституцію України. Всупереч положенням розділу XIII Конституції України, що встановлює спеціальний порядок внесення до неї змін (парламентом або за участі як парламенту, так і народу – шляхом референдуму), Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. допускає можливість ухвалення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою рішення щодо внесення

змін до Конституції України без участі у цій процедурі парламенту. Водночас ця новела суперечить положенням Основного закону.

Визначено, що законодавча референдна правотворчість забезпечує реалізацію права Українського народу приймати, змінювати чи скасовувати закони з найважливіших для суспільства та держави питань. Ініційований народом всеукраїнський референдум щодо прийняття (зміни) законів України (крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається та згідно зі ст. 85 Конституції України належить до дискретних повноважень парламенту) і є формою безпосередньої законодавчої діяльності Українського народу. Досвід здійснення народом законодавчої правотворчості шляхом референдуму в Україні відсутній.

6. Референдна правотворчість має свою нормативно визначену процедуру, для позначення сутності та змісту якої у науковий обіг введено категорію «референдний правотворчий процес». Під нею розуміють систему встановлених чинним законодавством взаємозумовлених і послідовних стадій, спрямованих на прийняття (зміну) нормативно-правових актів належної юридичної сили безпосередньо народом шляхом всеукраїнського референдуму.

Визначено, що конституційний та законодавчий референдний процеси в Україні представлені такими послідовними стадіями: а) реалізацією уповноваженими суб'єктами правотворчої ініціативи; б) призначенням (проголошенням) правотворчого референдуму; в) організацією правотворчого референдуму; г) прийняттям нормативно-правового акта на референдумі; ґ) судовим оскарженням процедури референдної правотворчості; д) офіційним оприлюдненням результатів конституційної та законодавчої правотворчості Українського народу.

7. Визначено, що реалізація уповноваженими суб'єктами правотворчої ініціативи як стадія конституційного та законодавчого референдного процесів передбачає народне ініціювання всеукраїнського референдуму щодо прийняття Конституції України чи законів України (внесення до них змін), проектний етап (у разі підготовки проекту нормативно-правового акта, що виноситься на

референдум, спеціально уповноваженим колегіальним органом), етап інформування громадян про ініціювання всеукраїнського референдуму з приводу нормативно-правового акта належної юридичної сили, а також агітацію «за» чи «проти» проведення такого референдуму. Акцентовано увагу на тому, що питання, яке є предметом референдної правотворчості Українського народу, повинно мати форму проекту завершеного нормативно-правового акта, а отже, його підготовка вимагає професійного підходу, дотримання вимог нормопроектної техніки.

Установлено, що з моменту проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою розпочинається стадія його організації, зміст якої розкривається у таких процесуальних діях: утворення територіальних округів, утворення звичайних, спеціальних, закордонних дільниць референдуму, формування комісій, що здійснюють підготовку та проведення всеукраїнського референдуму, складання списків учасників всеукраїнського референдуму. Важливу роль відіграють всенародне обговорення проекту нормативно-правового акта, що є предметом референдної правотворчості, та агітація «за» або «проти» прийняття відповідного акта.

Прийняття нормативно-правового акта на референдумі як вирішальна стадія референдного правотворчого процесу передбачає голосування на всеукраїнському референдумі та встановлення результатів всеукраїнського референдуму.

Наголошено, що невід'ємною гарантією забезпечення законності, об'єктивності і прозорості референдного процесу, в межах якого реалізуються правотворчі повноваження народу, є право кожного громадянина на оскарження в суді рішень із питань, пов'язаних з ініціюванням, організацією та проведенням всеукраїнського референдуму, а також його кінцевого результату – нормативно-правового акта. Порядок розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів щодо правовідносин, пов'язаних із референдним процесом, встановлено Кодексом адміністративного судочинства України. Отже, судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процедури референдної правотворчості, передбачає судовий захист права громадян на референдум, права

приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти з найважливіших для суспільства та держави питань на референдумі у випадку, якщо таке право було порушене.

8. Правові акти всеукраїнського референдуму, які мають нормативно-правовий характер, інсталювані у систему нормативно-правових актів України у формі Конституції та законів України, але прийнятих не парламентом, а безпосередньо Українським народом. Отже, під правовими актами всеукраїнського референдуму пропонується розуміти прийняті на референдумі акти чинного законодавства, що ґрунтуються на прямому волевиявленні Українського народу, а отже, є загальнообов'язковими для виконання і не потребують додаткової легітимації – затвердження чи схвалення з боку інших суб'єктів правовідносин.

Сформульовані у дисертації положення, висновки, рекомендації та пропозиції є важливими для розвитку теорії держави і права, удосконалення чинного законодавства про референдуми, модернізації положень Конституції України про народовладдя та форми його здійснення, оптимізації референдного процесу в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андреас Ауэр. Референдумы в Швейцарии / Андреас Ауэр // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 3. – С. 152–155.
2. Бандурка О. Кому ж приймати конституцію України? / О. Бандурка, М. Жуган // Віче. – 1994. – № 4. – С. 24–33.
3. Барабаш Ю. Питання додержання конституції при ініціюванні та проведенні всеукраїнських референдумів / Ю. Барабаш // Вибори та демократія. – 2009. – № 3. – С. 10–16.
4. Барабаш Ю. Установча влада Українського народу як конституційний феномен / Ю. Барабаш // Право України. – 2009. – № 11. – С. 73–79.
5. Барабаш Ю. Г. Шляхи оптимізації конституційної моделі інституту референдуму в Україні / Ю. Г. Барабаш // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 6. – С. 31–40.
6. Барабаш Ю. Г. Щодо права визначення конституційного ладу народом України [Електронний ресурс] / Ю. Г. Барабаш.. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/25132.html>.
7. Богачова О. Деякі питання участі громадян у законотворенні / О. Богачова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 3 – С. 5–7.
8. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / [О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко] ; за ред. О. В. Зайчука. – К. : Реферат, 2006. – 424 с. – (Серія «Енциклопедія законодавства»).
9. Богачова О. В. Нариси із законотворення : монографія / О. В. Богачова. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. – 224 с.
10. Будник Ю. В. Генезис законодавчого забезпечення інституту всеукраїнського референдуму: досвід, проблеми, перспективи / Ю. В. Будник // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 4. – С. 77–81.
11. Будник Ю. В. Інститут всеукраїнського референдуму: проблеми теоретико-методологічного та законодавчого забезпечення / Ю. В. Будник // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 7. – С. 82–89.

12. Васильєв Р. Ф. О понятии правового акта / Р. Ф. Васильєв // Вестник Москов. ун-та. Серия 11 «Право». – 1998. – № 5. – С. 3–25.

13. 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.

14. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. / А. Б. Венгеров. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2007. – 608 с.

15. Венесуела [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://znaimo.com.ua/Венесуела>.

16. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії та практики : зб. / [редкол. М. М. Рябець (голова) та ін.]. – К. : Центр. вибор. коміс., 2001. – 351 с.

17. Виступ члена делегації ВР України в Раді Європи Є. Мармазова на Парламентській асамблеї Ради Європи з питання «Про конституційність референдуму в Україні» 4 квітня 2000 року // Голос України. – 2000. – 14 квітня.

18. Волянська Г. М. Народний суверенітет та форми його реалізації в Україні: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Державне право і управління; державне будівництво; адміністративне право; фінансове право» / Г. М. Волянська. – К., 1995. – 23 с.

19. Гринюк Р. Ф. Правотворчість у сучасній Україні: від пострадянської до правової держави / Р. Ф. Гринюк // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2003. – Вип. 21. – С. 32–39.

20. Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності : матеріали міжнар. наук. конф., 7 квітня 2008 р., Київ / відп. ред. О. В. Скрипнюк. – К. : НДІ приватного права і підприємництва, 2008. – 323 с.

21. Гурин О. Проблеми теорії та практики референдного процесу в умовах конституційно-правової реформи 2004–2007 років / О. Гурин // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 3. – С. 50–58.

22. Дерев'янка С. М. Види референдумів в оновленій Конституції України / С. М. Дерев'янка // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 41. – С. 194–201.

23. Дерев'янка С. М. Генеза ідеї прийняття конституції референдумом у конституційних актах України / С. М. Дерев'янка // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 40. – С. 147–154.

24. Дерев'янка С. Дайте волю! Ініціювання всеукраїнського референдуму народом в оновленій Конституції України / С. Дерев'янка // Віче. – 2008. – № 18. – С. 44–47.

25. Дерев'янка С. М. Моделі конституційного референдуму за конституціями України та держав Європейського Союзу: порівняльно-типологічна характеристика / С. М. Дерев'янка // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 3. – С. 106–110.

26. Дерев'янка С. М. Правовий інститут референдуму як засіб реформування Конституції України / С. М. Дерев'янка // Актуальні питання реформування правової системи України. – Луцьк, 2007. – Т. 1. – С. 174–178.

27. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : монограф. / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2001. – 656 с.

28. Дідич Т. О. Поглиблення взаємодії держави та громадянського суспільства як передумова вдосконалення правотворчості в Україні / Т. О. Дідич // Право і громадянське суспільство. – 2013. – № 3. – С. 11–20.

29. Дмитриев Ю. А. Референдум в системе народовластия / Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова. – М. : Манускрипт, 1995. – 322 с.

30. Доповідь Голови Комісії Конституційної Асамблеї з питань конституційного ладу та порядку прийняття і внесення змін до Конституції України О. В. Скрипнюка «Проблеми вдосконалення основ конституційного ладу

в Україні: досвід і перспективи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/?p=458>.

31. Доповідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань здійснення народовладдя щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/?p=444>.

32. Дюги Леон. Конституционное право: общая теория государства / Дюги Леон. – М. : Типогр. т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 957 с.

33. Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. Исторический обзор / А. Дюнан. – СПб., 1896. – 125 с.

34. Євгенєва А. М. Внесення змін до Конституції України: правове забезпечення ролі громадськості / А. М. Євгенєва // Наукові записки НаУКМА : зб. наук. праць. Юридичні науки. – К. : Вид. дім «КМАкадемія», 2008. – Т. 77. – С. 17–22.

35. Євгенєва А. М. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі : інформаційно-аналітичне дослідження / А. М. Євгенєва, Ю. Г. Шкарлат. – К. : Заповіт, 2008. – 96 с. – (Програма сприяння Парламенту України університету Індіани США. Лабораторія законодавчих ініціатив).

36. Євгенєва А. Парламентські та комітетські слухання: стан, проблеми та пропозиції / А. Євгенєва, Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2005. – № 1. – С. 32–43.

37. Євгенєва А. М. Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності / А. М. Євгенєва // Часопис Парламент. – 2009. – № 1. – С. 33–47.

38. Євгенєва А. М. Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація / А. М. Євгенєва // Наукові записки НаУКМА : зб. наук. праць. Юридичні науки. – К. : Вид. дім «КМАкадемія», 2006. – Т. 53. – С. 29–31.

39. Євграфова Є. Право, яке належить виключно народові: [право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні] / Є. Євграфова // Віче. – 2010. – № 16. – С. 23–26.

40. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : мат. Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. – 2-ге вид., переробл. та доповн. / [за ред. Ю. Ключковського ; пер. з англ.]. – К. : Логос, 2009. – 500 с.

41. Жаровська І. М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І. М. Жаровська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ – 2010. – № 3. – С. 23–30.

42. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.

43. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу / Г. В. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009. – № 3. – С. 25–28.

44. Заява Громадського конституційного комітету з нагоди початку роботи Національної конституційної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1055938>.

45. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы / Зиммерман Дж. // Вестник Московского ун-та. Серия 11 «Право». – 1991. – № 5. – С. 47–55.

46. Значення та особливості процедури офіційного оприлюднення нормативно-правових актів України та інших держав : аналітична стаття Центру правової реформи та законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.legalreform.gov.ua/docs/26-04-2007\\_14-50\\_opriljudnennja.doc](http://www.legalreform.gov.ua/docs/26-04-2007_14-50_opriljudnennja.doc).

47. Інтерактивна інформаційно-аналітична система Кабінету Міністрів України «Громадянське суспільство та влада». Консультації з громадськістю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civic.kmu.gov.ua>.

48. Кашанина Т. В. Юридическая техника : учеб. / Т. В. Кашанина. – М., 2007. – 512 с.

49. Кельман М. С. Загальна теорія права : підруч. / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2002. – 353 с.

50. «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні», ухвалені Венеціанською комісією на її 47-й пленарній сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 року) // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 1. – С. 80–84.

51. Керимов Д. А. *Методология права (предмет, функции, проблемы философии права)* / Д. А. Керимов. – 2-е изд. – М. : Аванта+, 2001. – 560 с.

52. Ключковський Ю. Інститут референдуму: проблеми доктрини та нормативного регулювання / Ю. Ключковський // *Вибори та демократія : матер. круглого столу «Проблеми конституційно-правового регулювання референдуму та його предмету»*. – 2009. – № 1. – С. 121–126.

53. Ключковський Ю. Проблеми законодавчого регулювання інституту референдуму в Україні / Ю. Ключковський // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 1. – С. 22–29.

54. Книгін К. Правове визначення референдуму як форми народовладдя (проблеми теорії і практики) / К. Книгін // *Право України*. – 2001. – № 11. – С. 28–31.

55. Книгін К. Реалізація народного волевиявлення, вираженого в рішеннях всеукраїнських референдумів: окремі проблеми / К. Книгін // *Право України*. – 2003. – № 8. – С. 44–47.

56. Князевич Р. П. Аналіз нормативно-правової бази проведених в Україні загальнодержавних референдумів / Р. Князевич // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2007. – № 5. – С. 15–24.

57. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] : Закон України від 06.07.2005 року. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

58. Козюбра М. Конституційна Асамблея: правова панацея? / М. Козюбра // *Юридичний вісник України*. – 2010. – 9–15 жовтня (№ 41). – С. 5.

59. Колісник В. Правовий механізм трансформації української Конституції / В. Колісник // *Вісник Академії правових наук України*. – 2009. – № 3. – С. 59–67.

60. Коліушко І. Конституційна Асамблея – шлях до нової Конституції України / І. Коліушко, Ю. Кириченко // *Дзеркало тижня*. – 2008. – 9–15 лютого.

61. Комаров С. А. Теория государства и права : учеб.-метод. пособ. / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 448 с.
62. Комарова В. В. Виды референдумов в современной России / В. В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 5. – С. 5–14.
63. Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации : учеб. пособ. / В. В. Комарова; под ред. О. Е. Кутафина. – М. : ПолиграфОпт, 2004. – 607 с.
64. Комарова В. В. Соотношение института референдума со смежными институтами непосредственной демократии / В. В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 4. – С. 10–14.
65. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учеб. пособ. / В. В. Комарова. – М. : Изд-во «Ось-89», 1998. – 304 с.
66. Конституции государств Европы : в 3 т. / [под. общей ред. Л. А. Окунькова]. – М. : Изд-во «НОРМА», 2001. – Т. 1. – 824 с.; Т. 2. – 840 с.; Т. 3. – 792 с.
67. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / [авт.-упоряд. : В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. канд. юрид. наук, доц. В. О. Серьогіна]. – Х. : Видавництво «ФІНН», 2009. – 664 с.
68. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / [сост. В. В. Маклаков]. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 624 с.
69. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / [упоряд. І. О. Кресіна ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко]. – 2-ге вид., змін. і доповн. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2006. – 310 с.
70. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі Конституції України / [науковий коментар Д. Б. Яневського]. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
71. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України : монограф. / [за

ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.

72. Конституція і народний суверенітет в Україні: проблеми теорії і практики реалізації : зб. наук. праць / [Г. М. Волянська, В. М. Кампо, М. В. Оніщук, М. В. Савчин, І. Д. Сліденко, В. Л. Федоренко]. – К. : Товариство конституційного права, 2008. – 268 с.

73. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

74. Конституція України : науково-практичний коментар / [редкол. В. Я. Тацій, В. М. Литвин, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та інші]. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.

75. Копиленко О. Л. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 5–14.

76. Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии / В. Ф. Коток. – М. : Наука, 1964. – 192 с.

77. Кочерга А. В. Прямое волеизъявление народа как основа конституционного строя в Швейцарской Конфедерации : автореф. дисс... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Кочерга. – М., 2008. – 25 с.

78. Кравченко В. Проблеми правового регулювання інституту місцевих референдумів: аналіз чинного законодавства та законопроектів / В. Кравченко, А. Янчук // Часопис Парламент. – 2012. – № 1. – С. 38–46.

79. Кравченко С. Референдуми на початку ХХІ ст.: вітчизняний і зарубіжний досвід / С. Кравченко // Економіка. Фінанси. Право. – 2003. – № 6. – С. 13–17.

80. Кривенко Л. Конституційні основи референдуму. Проблеми демократизації / Л. Кривенко // Віче. – 2001. – № 2. – С. 78–95.

81. Кривенко Л. Референдум. Наближення до горизонту / Л. Кривенко // Віче. – 2004. – № 11. – С. 8–11.

82. Кривенко Л. Т. Форми прямого народовладдя / Л. Т. Кривенко // Конституція незалежної України : навч. посіб. / [за ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова]. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2000. – С. 172–205.

83. Крупчан О. Референдум: світовий досвід і сьогодення України / О. Крупчан // Право України. – 2003. – № 8. – С. 30–35.

84. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія / О. В. Кузьменко. – Львів : ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.

85. Кулапов В. Л. Теория государства и права : учеб. / В. Л. Кулапов, А. В. Малько. – М., 2008. – 384 с.

86. Куненко І. С. Проблеми правового регулювання референдуму як форми участі громадян у конституційному процесі України / І. С. Куненко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 45. – С. 234–241.

87. Куненко І. С. Процедура внесення змін до конституції: порівняльно-правовий аспект / І. С. Куненко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 47. – С. 170–176.

88. Курти Т. Народное голосование в Швейцарии / Т. Курти. – СПб., 1907. – 34 с.

89. Куян І. Конституційний процес як засіб забезпечення суверенітету в Україні / І. Куян // Право України. – 2014. – № 7. – С. 55–63.

90. Лазарев В. В. Теория государства и права : учеб. для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М. : Спарк, 1998. – 448 с.

91. Ластовка О. А. Організація та проведення референдумів у Швейцарії [Електронний ресурс] / О. А. Ластовка // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2010\\_48/48/4.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_48/48/4.pdf).

92. Ластовка О. А. Проблематика правової регламентації питань організації та проведення референдумів в Україні / О. А. Ластовка // Наше право. – 2009. – № 2. – С. 106–107.

93. Ле Дюк Лоуренс. Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці / Ле Дюк Лоуренс ; наук. ред. З. Гриценко ; пер. з англ. Р. Ткачук. – Х. : Центр освітніх ініціатив, 2002. – 157 с.

94. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / С. Л. Лисенков. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 355 с.

95. Лисенков С. Про введення у дію результатів всеукраїнського референдуму / С. Лисенков // Вісник прокуратури. – 2001. – № 1. – С. 8–11.

96. Лотюк О. Форми безпосередньої демократії в сучасних зарубіжних країнах (італійський досвід) / О. Лотюк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 6. – С. 79–82.

97. Лучин В. О. К вопросу о процедуре референдума в социалистическом государстве / В. О. Лучин // Вестник Ярославского ун-та. – 1972. – Вып. 4. – С. 78–84.

98. Маклаков В. В. Референдум в странах-членах ЕС : справочник / В. В. Маклаков. – М. : ИНИОН, 1997. – 70 с.

99. Максакова Р. М. Влада народу як першооснова забезпечення ефективного державного управління / Р. М. Максакова // Право України. – 2015. – №. 5. – С. 90–96.

100. Максакова Р. М. Основні форми реалізації установчої влади: Україна та зарубіжний досвід / Р. М. Максакова // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 374–378.

101. Мартинюк Р. Нормативне визначення порядку розробки і прийняття нової Конституції України / Р. Мартинюк // Право України. – 2011. – №. 6. – С. 113–121.

102. Марченко М. Н. Референдум в системе западной демократии (правовой аспект) / М. Н. Марченко // Методологические проблемы правоведения : сборник статей. – М., 1994. – С. 87–109.

103. 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.
104. Мироненко О. М. Історія Конституції України / О. М. Мироненко. – К. : Ін-Юре, 1997. – 60 с.
105. Міністерство юстиції пропонує встановити п'ять видів всеукраїнського референдуму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/24655>.
106. Мірошніченко Ю. Р. Проблеми конституційно-правового регулювання реалізації принципу народного суверенітету як фундаменту народовладдя в Україні / Ю. Р. Мірошніченко // Право України. – 2011. – № 8. – С. 262–273.
107. Мірошніченко Ю. Теоретичні основи народовладдя в Україні / Ю. Мірошніченко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 4. – С. 42–49.
108. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроєктні аспекти : матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ / [передмов. М. В. Оніщука; автор. кол.: В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, Д. С. Базілевич, Н. О. Кузнецова, Л. В. Черничка; упоряд.: С. І. Пиняк, Ю. П. Гарбуз, Г. С. Степанян]. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – 60 с.
109. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. А. Мишин. – 14-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2009. – 560 с.
110. Могилевець О. Ю. Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми / О. Ю. Могилевець // Наукові записки НаУКМА : зб. наук. праць. Політичні науки. – К. : Вид. дім «КМАкадемія», 2006. – Т. 57. – С. 87–92.
111. Монтеск'є Ш. Л. О духе законов / [сост., пер. и коммент. А. В. Матешук]. – М. : Мысль, 1999. – 672 с.
112. Мурашин Г. О. Акти безпосереднього народовладдя як джерела права України / Г. О. Мурашин, О. Г. Мурашин // Правова держава : щорічник наук.

праць Ін-ту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – К., 2007. – Вип. 18. – С. 156–162.

113. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя, їх система та класифікація / О. Г. Мурашин // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 1. – С. 61–68.

114. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі / О. Г. Мурашин. – К. : Знання, 1999. – 182 с.

115. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / О. Г. Мурашин. – К., 2001. – 34 с.

116. Мурашин О. Г. Поняття, суть та юридичні властивості актів прямого народовладдя / О. Г. Мурашин // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 1. – С. 20–29.

117. Мурашин А. Г. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия / А. Г. Мурашин // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 85–93.

118. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами / Л. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 4. – С. 251–260.

119. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша, Д. В. Войтенко; заг. ред. Н. К. Дніпренко. – Вінниця : ТОВ «Консоль», 2006. – 64 с.

120. Нестерович В. Ф. Конституційно–правові засади здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно–правових актів в Україні / В. Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 3. – С. 32–41.

121. Німченко В. Референдум як форма народовладдя потребує конституційного врегулювання / В. Німченко // Вісник Конституційної Асамблеї. – 2013. – № 2–4. – С. 106–112.

122. Общая теория государства и права : Академический курс : в 3 т. Т. 3 : Государство, право, общество / отв. ред. М. Н. Марченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2007. – 712 с.

123. Общая теория права : учеб. для юрид. вузов / [под общ. ред. А. С. Пиголкина]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во МГТУ имени Н. Э. Баумана, 1995. – 384 с.

124. Общая теория права и государства: учебник / [под ред. В. В. Лазарева]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.

125. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?st=1056&god=2008>.

126. Оніщенко Н. До питання про пошук балансу у співвідношенні громадянського суспільства та держави / Н. Оніщенко // Право України. – 2014. – № 4. – С. 55–62.

127. Оніщук М. В. Доктрина конституційної перебудови: завдання та напрями реформи [Електронний ресурс] / М. В. Оніщук. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/?p=501>.

128. Оніщук М. В. Доктрина оновленої Конституції України: реалії та перспективи / М. В. Оніщук // Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монограф. / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 174–186.

129. Оніщук М. В. Законодавчі референдуми і законодавча референдна демократія: теоретико-методологічні та нормопроєктні аспекти / М. В. Оніщук // Економіка та право. – 2009. – № 3 (25). – С. 5–10.

130. Оніщук М. В. Категорія «референдна демократія» в конституційному праві України / М. В. Оніщук // Право України. – 2007. – № 11. – С. 3–10.

131. Оніщук М. В. Конституційна референдна демократія: досвід, проблеми, перспективи / М. В. Оніщук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – Ужгород : Поліграф-центр «Ліра», 2009. – Вип. 12, Ч. 1. – С. 166–174.

132. Оніщук М. В. Конституційні основи референдної демократії в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Микола Васильович Оніщук ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 513 с.

133. Оніщук М. В. Конституція та референдна демократія в Україні: реалії та перспективи / М. В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4–5. – С. 6–19.

134. Оніщук М. Короткий курс з референдуму: коментар юриста / М. Оніщук // Голос України. – 2006. – № 46.

135. Оніщук М. Президент підпише закон про референдум, але КСУ матиме до документа запитання [Електронний ресурс] / М. Оніщук. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1020692-m.onischuk:-prezident-pidpishe-zakon-pro-referendum,-ale-ksu-matime-do-dokumentu-zapitannya?print>.

136. Оніщук М. В. Прийняття нового Закону «Про всеукраїнський референдум» як важлива гарантія утвердження референдної демократії в Україні / М. В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 2. – С. 5–11.

137. Оніщук М. В. Проблеми взаємодії референдної демократії з іншими видами демократії в Україні / М. В. Оніщук // Конституція і народний суверенітет в Україні : зб. наук. праць / [за заг. ред. В. М. Кампа, М. В. Савчина]. – К., 2008. – С. 198–231.

138. Оніщук М. В. Теоретико-методологічні основи класифікації референдної демократії: український та зарубіжний досвід / М. В. Оніщук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2008. – Вип. 9. – С. 84–93.

139. Оніщук М. В. Теоретико-методологічні проблеми законодавчої референдної демократії: зарубіжний досвід та українські перспективи /

М. В. Оніщук // Правничий часопис Донецького університету. – 2009. – № 1 (21)–2 (22). – С. 4–9.

140. Пархоменко Н. М. До визначення змісту загальних (філософських) методів теорії держави і права / Н. М. Пархоменко, С. М. Легуша // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 1. – С. 26–31.

141. Петришин А. В. Право граждан на участие в управлении государством в системе институтов демократии / А. В. Петришин // Проблемы провадження правових реформ в Україні : зб. наук. праць. – Х., 1996. – С. 7–11.

142. Парламентські слухання – важливий чинник удосконалення національного законодавства : [зб. матеріалів круглого столу] / Ін-т законодавства Верховної Ради України ; [заг. ред. В. О. Зайчука]. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. – 269 с.

143. Плавич С. В. До визначення поняття правотворчості / С. В. Плавич // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 1. – С. 45–51.

144. Плавич С. В. Окремі аспекти змісту правотворчих повноважень суб'єктів правотворчості / С. В. Плавич // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 38. – С. 109–113.

145. Плавич С. В. Теоретичні аспекти класифікації правотворчості / С. В. Плавич // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 4. – С. 71–76.

146. Плахотнік О. В. Конституційне право громадян брати участь у всеукраїнських та місцевих референдумах і його забезпечення в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Олег Віталійович Плахотнік ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 22 с.

147. Погорєлова З. О. Процедура проведення слухань у комітетах Верховної Ради України і міжнародний досвід / З. О. Погорєлова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 3. – С. 50 – 61.

148. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344 с.

149. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монограф. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.

150. Погорілко В. Ф. Референдне право України : навч. посіб. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.

151. Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации / С. В. Поленина. – М. : Институт государства и права РАН, 1996. – 145 с.

152. Правотворчество в СССР / [под ред. А. В. Мицкевича]. – М. : Юридическая литература, 1974. – 319 с.

153. Про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс] : Закон України від 06.11.2012 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.

154. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

155. Про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : протокол Центральної виборчої комісії від 15.01.2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 9. – С. 3.

156. Про затвердження Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/page>.

157. Про комісію з підготовки змін до Конституції України та інших законопроектів, що впливають із рішень всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : Указ Президента України № 727/2000 від 29.05.2000 р. // Президентський вісник. – 2000. – № 1. – С. 4.

158. Про комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 04.04.1995 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>.

159. Про Конституційну Асамблею [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 328/2012 від 17.05.2012 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14752.html>.

160. Про Конституційну Комісію [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 119/2015 від 03.03.2015 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.

161. Про Національну конституційну раду [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1294/2007 від 27.12.2007 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/7234.html>.

162. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. : повідомлення Центральної виборчої комісії // Голос України. – 2000. – 25 квітня. – С. 1–3.

163. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 503/97 від 10.06.1997 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.

164. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : Указ Президента України № 65/2000 від 15.01.2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 8. – С. 2.

165. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 10.02.2010 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

166. Про Центральну виборчу комісію [Електронний ресурс] : Закон України від 30.06.2004 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>.

167. Проблемы общей теории права и государства : учеб. / [под общ. ред. В. С. Нерсисянца]. – М. : НОРМА, 2008. – 832 с.

168. Проблемы теории государства и права : учеб. пособ. / [под ред. М. Н. Марченко]. – М. : Юристъ, 2005. – 655 с.

169. Проект Закону України «Про процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції України» : матеріали круглого столу Громадського конституційного комітету [«Нова Конституція – Чому? Коли? Як?»]. – Одеса, 2008. – 52 с.

170. Пропозиції Президента України до Закону «Про нормативно-правові акти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31416](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31416).

171. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. – 10-те вид., доповн. / П. М. Рабінович. – Львів: Край, 2008. – 224 с.

172. Рабінович П. Трансформація методології вітчизняного праводержавознавства: досягнення і проблеми / П. Рабінович // Юридична Україна. – 2003. – № 1. – С. 20–25.

173. Рабінович П. Методологія вітчизняного загальнотеоретичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції / П. Рабінович // Право України. – 2014. – № 1. – С. 11–21.

174. Рахманін С. Вступ до референдуму. Короткий курс / С. Рахманін // Дзеркало тижня. – 2006. – 28 січня.

175. Рахманін С. І знову про референдум / С. Рахманін // Дзеркало тижня. – 2007. – 3 лютого.

176. Рейснер М. А. Основные черты представительства // Конституционное государство : сборник статей / З. Авалов [и др.]. – 2-е изд. – СПб. : Тип. т-ва «Общественная польза», 1905. – С. 121–178.

177. Референдуми в Європейському Союзі / [О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодязна, А. Євгенєва; за ред Д. С. Ковриженка]. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.

178. Референдум в Латвии (2008, пенсионный) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ru.wikipedia.org/wiki/Референдум\\_в\\_Латвии\\_\(2008,\\_пенсионный\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Референдум_в_Латвии_(2008,_пенсионный)).

179. Референдум в Латвии (2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ru.wikipedia.org/wiki/Референдум\\_в\\_Латвии\\_\(2012\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Референдум_в_Латвии_(2012)).

180. Речицький В. Роль громадськості в реформуванні Конституції України – питання політико-правового контексту [Електронний ресурс] / В. Речицький. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=1240328123>.

181. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні : навч. посіб. / А. М. Ришелюк. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 220 с.

182. Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року № 3-зп (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97>.

183. Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97>.

184. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00>.

185. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00>.

186. Рішення Конституційного Суду України від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003 (справа про направлення запиту до Президента України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-03>.

187. Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>.

188. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на

референдумі) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08>.

189. Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008 (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-08>.

190. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>.

191. Рішення Конституційного Суду України від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-10>.

192. Руденко В. Акты прямого народовластия как источники права, их роль в развитии политических систем Новых Независимых Государств / В. Руденко // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах. – Екатеринбург : Уральское отделение РАН, 2005. – С. 354–360.

193. Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы в современном конституционализме / В. Н. Руденко // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2. – С. 4–8.

194. 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.

195. Руденко В. Конституционные модели референдума в странах Европейского Союза, Швейцарии и России / В. Руденко // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 1. – С. 10–20.

196. Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : автореф. дисс... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. Н. Руденко. – Екатеринбург, 2003. – 46 с.

197. Руденко В. Н. «Народное вето» как институт непосредственной демократии / В. Н. Руденко // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 16–22.

198. 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.

199. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або Принципи політичного права / Ж.-Ж. Руссо ; [упоряд., пер. з франц., закл. ст., комент., довід. мат. О. І. Хоми]. – К. : Вид-во «Пор-Рояль», 2001. – 348 с.

200. Рябченко Т. О. Акти, прийняті всеукраїнським референдумом, та їх юридична природа (теоретико-правові аспекти) / Т. О. Рябченко // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право». – Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – Вип. 16. – С. 163–170.

201. Рябченко Т. О. Види референдної правотворчості як безпосередньої правотворчості Українського народу / Т. О. Рябченко // Поняття та категорії юридичної науки : матер. V міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 листопада 2014 року). – К. : Ніка-Центр, 2014. – С. 390–393.

202. Рябченко Т. О. Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів як форма участі громадян у правотворчості / Т. О. Рябченко // Восьмі юридичні читання : матер. міжнар. наук. конф. (м. Київ, 10–11 жовтня 2012 року). – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2012. – С. 154–157.

203. Рябченко Т. О. Законодавчий референдум як різновид референдної правотворчості / Т. О. Рябченко // Інноваційні підходи до науки XXI сторіччя : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 23 квітня 2012 р.). – Кіровоград : Науково-дослідний центр інноваційних технологій, 2012. – Т. 2. – С. 155–163.

204. Рябченко Т. О. Категорія «референдна правотворчість» у теорії права / Т. О. Рябченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 6. – С. 66–74.

205. Рябченко Т. О. Категорія «референдна правотворчість» в теорії права / Т. О. Рябченко // П'яті юридичні читання : матер. міжнар. наук. конф. (м. Київ, 23–24 квітня 2009 року). – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2009. – С. 180–184.

206. Рябченко Т. О. Офіційне оприлюднення правових актів всеукраїнського референдуму як стадія референдного правотворчого процесу / Т. О. Рябченко // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право». – Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – Вип. 14. – С. 167–174.

207. Рябченко Т. О. Петиційний референдум як різновид референдної правотворчості / Т. О. Рябченко // Шості юридичні читання : матер. міжнар. наук. конф. (м. Київ, 22–23 квітня 2010 року). – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. – С. 127–129.

208. Рябченко Т. О. Поняття референдного правотворчого процесу та його основні стадії / Т. О. Рябченко // Сьомі юридичні читання : матер. міжнар. наук. конф. (м. Київ, 19–20 травня 2011 року). – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – С. 250–254.

209. Рябченко Т. О. Поняття та стадії референдного правотворчого процесу в Україні / Т. О. Рябченко // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право». – Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2013. – Вип. 22. – С. 235–243.

210. Рябченко Т. О. Проблеми законодавчого забезпечення референдуму як форми правотворчості в Україні / Т. О. Рябченко // Дев'яті юридичні читання : матер. міжнар. наук. конф. (м. Київ, 24–25 травня 2013 року). – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2013. – С. 152–155.

211. Рябченко Т. О. Референдна правотворчість як вид правотворчості в Україні / Т. О. Рябченко // Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення

стабільності та безпеки суспільства : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 21–22 травня 2015 року). – Суми : Сумський державний університет, 2015. – С. 32–35.

212. Сафаров Р. А. Институт референдума в условиях общенародного государства / Р. А. Сафаров // Советское государство и право. – 1963. – № 6. – С. 15–25.

213. Селіванов А. Конституційна модернізація чи нова конституція? / А. Селіванов // Голос України. – 2011. – 27 квітня (№ 76). – С. 5.

214. Семенюк О. О. Кримінально-правова характеристика порушення законодавства про референдум / О. О. Семенюк. – К. : Вид-во ТОВ «НВП «ІНТЕРСЕРВІС», 2012. – 212 с.

215. Скрипнюк О. Конституційна реформа в Україні: етапи поступу та методологія сучасної модернізації Основного Закону / О. Скрипнюк // Право України. – 2014. – № 7. – С. 25–34.

216. Скрипнюк О. Новітній конституційний процес в Україні (2005–2009 роки): досвід, проблеми, перспективи / О. Скрипнюк, В. Федоренко // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 3. – С. 39–57.

217. Скрипнюк О. Правотворчість Президента України та її нормопроектне забезпечення: питання теорії і практики / О. Скрипнюк, В. Федоренко // Право України. – 2011. – № 2. – С. 168–179.

218. Словська І. Є. Законотворчий процес: питання тлумачення / І. Є. Словська // Право та державне управління. – 2011. – №. 2 – С. 5–9.

219. Слухання у комітетах Верховної Ради України : практ. посіб. / Програма сприяння парламенту України. – 2-ге вид., доповн. – К. : К. І. С., 2002. – 186 с.

220. Спасов Б. Особенности на законодателния процес при референдума / Б. Спасов // Социалистическо право. – 1984. – № 12. – С. 3–14.

221. Ставніччук М. Ідеї проведення референдумів напередодні та під час виборчих кампаній є політичними технологіями [Електронний ресурс] / М. Ставніччук. – Режим доступу : <http://www.utv.tv/news/?id=12048>.

222. Старостина И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика / И. А. Старостина // Вестник Москов. ун-та. Серия 11 «Право». – 1998. – № 1. – С. 40–55.

223. Структури громадської участі в Україні : збірник аналітичних матеріалів // [упоряд. – М. Лациба, Н. Ходько]. – К. : Укр. незалеж. центр політ. досліджень, 2003. – 96 с.

224. Сущик В. Проблемні аспекти законодавства про референдуми та шляхи його вдосконалення / В. Сущик // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4. – С. 75–77.

225. Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. для вузов / В. М. Сырых. – 5-е изд., стер. – М., 2006. – 704 с.

226. Тахтарев К. От представительства к народовластию / К. Тахтарев. – СПб., 1907. – 228 с.

227. Тацій В. Конституційне право. Критерії, ступінь обґрунтованості / В. Тацій, Ю. Тодика // Віче. – 1995. – № 4. – С. 3–16.

228. Теліпко В. Механізм ухвалення Конституції України: у площині пошуку оптимального варіанта / В. Теліпко // Віче. – 2008. – № 20. – С. 12–16.

229. Теория государства и права / [под ред. проф. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. – М. : Юрид. литература, 2001. – 621 с.

230. Теория государства и права : учеб. / [под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИД «ФОРУМ» : ИНФРА-М, 2008. – 624 с.

231. Теория государства и права : учеб. / [под ред. Р. А. Ромашева]. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 630 с.

232. Теория государства и права : учеб. для вузов / [под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова]. – 2-е изд. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – 616 с.

233. Теорія держави і права : акад. курс : [підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

234. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.] ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.

235. Теплюк М. Нова редакція Конституції і проблеми конституційної процедури / М. Теплюк // Право України. – 2014. – № 7. – С. 116–120.

236. Теплюк М. О. Уведення закону України в дію: проблема правового регулювання / М. О. Теплюк // Віче. – 2009. – № 4. – С. 34–36.

237. Теплюк М. Термінологічний аспект проблеми введення закону в дію / М. Теплюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 1. – С. 23–28.

238. Трайнин И. О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах / И. Трайнин // Советское государство. – 1937. – № 1–2. – С. 99–117.

239. Участь громадськості у законодавчому процесі : [інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. А. М. Євгенєвої]. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – 48 с.

240. Федоренко В. Л. Акти місцевих референдумів як джерела конституційного права України / В. Л. Федоренко, Л. В. Черничка // Держава та регіони. Сер. Право. – 2010. – Вип. 1. – С. 20–27.

241. Федоренко В. Всеукраїнський референдум: проблеми теорії і практики / В. Федоренко // Право України. – 1998. – № 11. – С. 136–141.

242. Федоренко В. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи / В. Федоренко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2014. – № 1. – С. 64–69.

243. Федоренко В. Інститут всеукраїнського референдуму в умовах конституційної реформи / В. Федоренко // Вибори та демократія. – 2007. – № 3 (13). – С. 13–22.

244. Федоренко В. Л. Інститут місцевого референдуму в Україні: проблеми теоретико-методологічного та законодавчого забезпечення / В. Л. Федоренко,

Н. О. Кузнецова, Л. В. Черничка // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2. – С. 35–51.

245. Федоренко В. Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії» та їх співвідношення в конституційній правотворчості та правозастосовній діяльності [Електронний ресурс] / В. Федоренко. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/25132.html>.

246. Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Владислав Леонідович Федоренко. – К., 1999. – 18 с.

247. Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Владислав Леонідович Федоренко. – К., 1999. – 197 с.

248. Федоренко В. Л. Предмети всеукраїнського референдуму: реалії та перспективи / В. Л. Федоренко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – Одеса, 1998. – Вип. 3–4. – С. 300–305.

249. Федоренко В. Л. Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики / В. Л. Федоренко // Вибори та демократія. – 2010. – № 4. – С. 4–10.

250. Федчишин М. Право законодавчої ініціативи і право вето / М. Федчишин // Віче. – 1998. – № 11. – С. 44–53.

251. Фігель М. В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації / М. В. Фігель // Наукові записки НаУКМА : зб. наук. праць. Юридичні науки. – К. : Вид. дім «КМАкадемія», 2006. – Т. 53. – С. 21–24.

252. Цвик М. В. Законы создает народ / М. В. Цвик. – Сталино-Донбасс, 1961. – 68 с.

253. Чиркин В. Е. Государствоведение : учеб. / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1999. – 400 с.

254. Чистоколяний Я. В. Поняття і принципи форм безпосередньої демократії в Україні / Я. В. Чистоколяний // Держава і право : зб. наук. праць.

Юридичні і політичні науки. – К. : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 35. – С. 194–200.

255. Чичерин Б. Н. Общее государственное право / Б. Н. Чичерин; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2006. – 536 с.

256. Шаповал В. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 4. – С. 12–27.

257. Шаповал В. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 5. – С. 77–97.

258. Шаповал В. Поняття держави і суверенітету в конституційному праві / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 1. – С. 70–83.

259. Шаповал В. Референдум як варіант оновлення Конституції: [Конституційна реформа: ст. постійного представника Президента у Конституційному Суді] // Дело. – 2006. – 3 нояб. – С. 6.

260. Шаповал В. Референдум як форма безпосередньої демократії / В. Шаповал // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 5–21.

261. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. – К. : ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.

262. Шаповал В. Феномен конституції у контексті вітчизняної політико-правової «міфології» / В. Шаповал // Дзеркало тижня. – 2008. – 9–15 серпня.

263. Шипілов Л. М. Установча функція народовладдя: питання теорії і практики [Електронний ресурс] / Л. М. Шипілов // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 491–494. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08slmtip.pdf>.

264. Шмелев А. В. Референдум как объект теоретико-правового исследования : автореф. дисс... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. В. Шмелев. – Саратов, 2006. – 26 с.

265. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та інші]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. – Т. 6 : Т–Я. – 2004. – 768 с.

266. Ющенко В. Україні потрібна Конституція національного рівня / В. Ющенко // Дзеркало тижня. – 2008. – 23–29 лютого.

267. Ющенко О. О. Досвід референдуму як основної форми участі громадян у законотворчому процесі в зарубіжних країнах та перспективи для України / О. О. Ющенко // Вибори 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи : зб. матер. міжнар. наук.-прак. конф. (м. Київ, 31 жовтня–1 листопада 2006 року). – К. : Атіка, 2007. – С. 309–312.

268. Ющенко О. Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі / О. Ющенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1. – С. 66–69.

269. Ющенко О. Участь громадян у законотворчому процесі через референдум: сутність та проблеми реалізації / О. Ющенко // Віче. – 2008. – № 21. – С. 47–50.

270. Ющик О. Конституційні проблеми установчої влади в Україні / О. Ющик // Юридичний вісник України. – 20–26 жовтня 2007. – № 42. – С. 5.

271. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія / О. І. Ющик. – К : Парлам. вид-во, 2004. – 519 с.

272. Янчук А. О. Безпосереднє здійснення влади народом в Україні : монографія / А. О. Янчук. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. – 492 с.

273. Янчук А. О. Види правотворчої діяльності народу / А. О. Янчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 6. – С. 57–61.

274. Янчук А. О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні : монографія / А. О. Янчук. – К. : Київ. ун-т, 2010. – 207 с.

275. Янчук А. О. Теоретико-нормативні підходи до визначення поняття «безпосереднє здійснення влади народом» (конституційно-правовий аспект) /

А. О. Янчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 1. – С. 49–54.

276. 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.

277. Ященко Р. Ю. Правотворчість в умовах перехідного суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Роман Юрійович Ященко; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». – К., 2013. – 18 с.

278. Boyer P. The People's Mandate. Referendums and a More Democratic Canada / P. Boyer. – Toronto : Oxford Dundurn press, 1992. – 264 p.

279. Butler D. Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy / D. Butler, A. Ranney. – Washington : The AEI Press, 1994.

280. Cronin Thomas. Direct democracy. The Politics of initiative, referendum, and recall / Thomas Cronin. – Harvard : Harvard university press, 1999. – 342 p.

281. Gerber E. R. Minority Rights and Direct Legislation. Theory, Methods and Evidence / E. R Gerber, S. Hug. – La Jolla : University of California, San Diego, 1999.

282. Prawo konstytucyjne / [Zbigniew Witkowski, Jan Galster, Bożena Gronowska, Wacław Szyszkowski, Agnieszka Bień-Kacała, Adam Cieszyński, Katarzyna Witkowska]. – Toruń, 2006. – 760 s.

283. Schmidt David D. Citizen lawmakers: The Ballot Initiative Revolution / David D. Schmidt. – Philadelphia : Temple University Press, 1989. – 345 p.

284. Stephen Tierney. Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation / Stephen Tierney. – Oxford University Press, 2012. – 352 p.

285. Valle R. Derecho Electoral Costarricense / R. Valle. – San Jose, C. R. : Editorial Juricentro, 1990. – 268 p.

## ДОДАТКИ

## Додаток А



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-22-08, факс: 255-33-07

№ 04-16/14-138

"17" січня 2014 р.

Спеціалізована вчена рада Д 26.007.04  
у Національній академії  
внутрішніх справ

пл. Солом'янська, 1, м. Київ-ДСП, 03035

Щодо впровадження результатів  
дисертаційного дослідження Рябченко Т.О.  
на тему «Референдум як форма безпосередньої  
правотворчості Українського народу (теоретичні аспекти)»

Цим посвідчуємо, що обґрунтовані Т.О.Рябченко в межах її дисертаційного дослідження «Референдум як форма безпосередньої правотворчості Українського народу (теоретичні аспекти)» положення та пропозиції враховані та частково використані у діяльності Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Зокрема, висновки і пропозиції дисертанта були використані Робочою групою Комітету з опрацювання та підготовки до другого читання проекту Закону України «Про місцевий референдум», створеної рішенням Комітету від 20 лютого 2013 року (Протокол № 3). Серед них слід відзначити наступні:

– про обмеження строку протягом якого органи місцевого самоврядування не мають права вносити зміни в акти прийняті на місцевому референдумі. Зокрема, пропонується обмежити цей строк 5 роками, оскільки цей період часу дасть можливість порушити зазначене питання після оновлення складу відповідної місцевої ради та сільського, селищного, міського голови;

– про винесення на обов'язковий місцевий референдум виключно проекту акта, а не його концепції, що дозволить не ставити результати волевиявлення територіальної громади у залежність від діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

– про можливість винесення на місцевий референдум не тільки проектів нормативно-правових, а і розпорядчих актів, крім випадків, коли ці акти стосуються кадрових питань.

Проект Закону України «Про місцевий референдум» запланований до розгляду Верховною Радою України у другому читанні у квітні 2014 року.

Голова Комітету

Д.ЖВАНІЯ

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший проректор  
Сумського державного університету  
кандидат фізико-математичних наук,  
доцент



**В.Д. Карпуша**

“                      2015 р.

**А К Т**

**про впровадження у навчальний процес Сумського державного університету результатів дисертаційного дослідження здобувача кафедри теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ Рябченко Тетяни Олександрівни на тему: «Референдум як форма безпосередньої правотворчості Українського народу (теоретичні аспекти)» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень**

Комісія у складі: декана юридичного факультету, доктора юридичних наук, професора Куліша А.М., завідувача кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки, доктора юридичних наук, доцента Бурбики М.М., завідувача кафедри теорії та історії держави і права, кандидата історичних наук, доцента Власенка В.М. склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження викладача кафедри теорії та історії держави і права Рябченко Т.О. використовуються у навчальному процесі кафедри теорії та історії держави і права Сумського державного університету під час проведення лекцій, семінарських і практичних занять зі студентами при вивченні:

- дисципліни «Теорія держави і права» з наступних тем: «Джерела (форми) права», «Правотворчість», «Нормативно-правові акти», «Демократична, правова, соціальна держава»;
- дисципліни «Конституційне право України» з наступних тем: «Конституція як Основний Закон суспільства і держави», «Конституційно-

правові форми безпосереднього народовладдя в Україні», «Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні»;

– дисципліни «Державне право зарубіжних країн» з наступних тем: «Конституції зарубіжних країн», «Інститут безпосередньої демократії в зарубіжних країнах».

Результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в навчально-методичних матеріалах з теорії держави і права та конституційного права України для студентів денної та заочної форм навчання, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Рябченко Т.О. Категорія «референдна правотворчість» у теорії права / Т.О. Рябченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 6. – С. 66–74.

2. Рябченко Т.О. Проблеми визначення та класифікації референдної правотворчості: теоретико-методологічні аспекти / Т.О. Рябченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – Ужгород : Поліграф центр «Ліра», 2009. – Вип. 12, ч. 1. – С. 180–184.

3. Рябченко Т.О. Офіційне оприлюднення правових актів всеукраїнського референдуму як стадія референдного правотворчого процесу / Т.О. Рябченко // Науковий часопис імені М.П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право». – Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. – Вип. 14. – С. 167–174.

4. Рябченко Т.О. Акти, прийняті всеукраїнським референдумом, та їх юридична природа (теоретико-правові аспекти) / Т.О. Рябченко // Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право». – Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. – Вип. 16. – С. 163–170.

5. Рябченко Т.О. Поняття та стадії референдного правотворчого процесу в Україні / Т.О. Рябченко // Науковий часопис імені М.П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право». – Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. – Вип. 14. – С. 167–174.

6. Рябченко Т.О. Акти, прийняті всеукраїнським референдумом, та їх юридична природа (теоретико-правові аспекти) / Т.О. Рябченко // Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право». – Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. – Вип. 16. – С. 163–170.

М.П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право». – Київ : Вид-во НПУ імені  
М.П. Драгоманова, 2013. – Випуск 22. – С. 235–243.

**Члени комісії:**

Декан юридичного факультету,  
доктор юридичних наук,  
професор

А.М. Куліш

Завідувач кафедри  
адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки,  
доктор юридичних наук,  
доцент

М.М. Бурбика

Завідувач кафедри  
теорії та історії держави і права,  
кандидат історичних наук,  
доцент

В.М. Власенко

“ 7 ” травня 2015