

Конституційно-правове забезпечення права народу на участь у законотворчості через референдум в Україні

Сінькевич Олена Василівна¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.06.2023	Право	352(075.8)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8375000>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. В статті досліджено особливості реалізації законотворчої правосуб'єктності Українського народу. Право на участь у референдумі розглядається автором як один з інструментів народної законотворчості, який не використовувався в Україні. Тривала відсутність належного законодавчого визначення процесуальних прав Українського народу унеможливила практичне втілення у життя матеріальних норм. Відсутність практики проведення референдумів в Україні органічно вплинула і на рівень наукової розробки референдної проблематики, відповідно, недостатність теорії референдуму позначилась на конституційному та законодавчому регулюванні відповідних правовідносин.

Ключові слова: народовладдя, демократія, референдум, право народу, народ, виборці, громадяни України, громадянське суспільство, народна законодавча ініціатива, народне вето, законотворчість.

Constitutional and legal provision of the people's right to participate in law-making through a referendum in Ukraine

Abstract. The history of state building over the past three decades, as well as modern realities, show that the referendum is one of the most powerful tools of constitutional and legal development, an important element of constitutionalism. At the same time, it is not intended for excessively frequent use in solving state-important issues - its potential should be used at the state level in those cases when an act of implementation of the constituent power of the people is needed to make the most significant decisions.

In this context, the right to participate in a referendum by its legal nature is perceived in an organic relationship with the disposition of the people by the power that belongs to them, and can be studied from the standpoint of the constitutional and legal concept of responsible delegation of power by the people, which covers both the referendum and free elections. and people's rule as a whole in all the diversity of its aspects.

The concept of delegation of power by the people, from the position of K. Filiz, is inextricably linked with democracy as an important basis of state and legal development and the social psychology of a true modern people's government, within which citizens are aware of their responsibility for the quality of decisions made and the consequences of their

¹ доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вул. Володимирська, 60, м. Київ, Україна, <https://orcid.org/0000-0003-1700-9768>

implementation. People's power in this sense should act not as a periodic implementation of the formally established right to participate in the management of state affairs, including the right to a referendum, electoral rights, but as a position of citizens in a responsible constructive dialogue with the system of public power, based on the consolidation of efforts aimed at achieving joint development goals, for the effective implementation of all decisions made within the framework of democratic procedures.

The article examines the peculiarities of the implementation of the law-making legal personality of the Ukrainian people. The right to participate in the referendum is considered by the author as one of the instruments of popular law-making, which was not used in Ukraine. The long-term absence of a proper legislative definition of the procedural rights of the Ukrainian people made it impossible to put material norms into practice. The lack of practice of holding referendums in Ukraine organically affected the level of scientific development of referendum issues, accordingly, the inadequacy of the theory of the referendum affected the constitutional and legislative regulation of the relevant legal relations.

Keywords: people's rule, democracy, referendum, people's right, people, voters, citizens of Ukraine, civil society, people's legislative initiative, people's veto, law-making.

Вступ

Історія державного будівництва останніх трьох десятиліть, а також сучасні реалії показують, що референдум – один із найпотужніших інструментів конституційно-правового розвитку, важливий елемент конституціоналізму. При цьому він не призначений для надмірно частого використання при вирішенні державно важливих питань - його потенціал має задіятися на державному рівні у тих випадках, коли потрібен акт реалізації установчої влади народу для ухвалення найбільш значущих рішень.

У зазначеному контексті право на участь у референдумі за своєю правовою природою сприймається в органічному взаємозв'язку з розпорядженням народом владою, що належить йому, і може досліджуватися з позицій конституційно-правової концепції відповідального делегування народом влади, яка охоплює і референдум, і вільні вибори, і народовладдя в цілому в усьому різноманітті його аспектів.

Концепція делегування влади народом, з позиції К. Філіз, нерозривно пов'язана з демократією як важливою основою державно-правового розвитку та суспільною психологією справжнього сучасного народовладдя, в рамках якої громадяни усвідомлюють свою відповідальність за якість прийнятих рішень та наслідки їх реалізації [1, с. 430]. Народовладдя в цьому сенсі має виступати не як періодична реалізація формально закріпленого права брати участь в управлінні справами держави, включаючи право на референдум, виборчі права, але як позиція громадян у відповідальному конструктивному діалозі з системою публічної влади, заснованому на консолідації зусиль, спрямованих на досягнення спільних цілей розвитку, на ефективне втілення у життя всіх прийнятих у межах демократичних процедур рішень.

В сучасній правовій літературі аналізу різних аспектів народовладдя, в тому числі, інституту референдуму присвячені роботи Ю. Барабаша, М. Баймуратова, Ю. Бисаги, О. Батанова, О. Бориславської, М. Воронова, Б. Кофмана, О. Майданник, О. Марцеляка, Б. Мохончука, М. Онищука, В. Погорілка, В. Федоренка, В. Шаповала, О. Щербанюк, А. Янчука.

Метою статті є дослідження референдуму як одного з інструментів народної законотворчості в Україні.

Результати

Загальновідомо, що однією з форм реалізації правосуб'єктності Українського народу як громадян всіх національностей є безпосередня демократія. Важливо, що ухвалення законодавчих актів шляхом безпосередньо демократії не повинно підмінити парламентські процедури, збалансований законотворчий процес, в якому бере участь низка органів державної влади. Як зазначав Дж. Тіллей, у всіх державах світу, за рідкісним винятком, шар національного права, що формується шляхом прийняття рішень на референдумах, за своїм обсягом незначний, тонкий, що, однак, аж ніяк не применшує його значущості у сфері загальноновизнаних демократичних інститутів [2, с.842].

З впевненістю можна стверджувати, що рішення, прийняте через інститути безпосередньої демократії буде максимально легітимним, а активна участь громадян в обговоренні та прийнятті рішень загальнодержавного значення свідчатимуть про існування реального громадянського суспільства в Україні.

В юридичній літературі під законотворчою діяльністю громадян розуміють їх публічну діяльність, яка пов'язана з реалізацією громадянами права на участь у законотворчому процесі та спрямована на виявлення суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, що здійснюється через прийняття, зміну та скасування законів [3, с. 36]. Уточнимо визначення з застереженням про те, що така законотворчість пов'язана з інститутом референдуму. Згідно ст.1 ЗУ «Про всеукраїнський референдум» всеукраїнський референдум - це форма безпосередньої демократії в Україні, спосіб здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та Законом [4]. Так, інститут референдуму є виразником позиції всього (чи більшості) населення території України.

Цікавим видається підхід до розуміння правотворчих повноважень, запропонований в дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук О. Колодія. Він визначив, що правотворчими повноваженнями Українського народу є право: а) прийняття нормативно-правових актів різної юридичної сили на всеукраїнському та місцевому референдумах; б) народної законодавчої ініціативи, яке регламентується конституціями багатьох країн, а тому необхідно передбачити інститут права народної ініціативи, перейменувати його на право народної правотворчої ініціативи, урегулювати в майбутньому Законі України «Про народну правотворчу ініціативу»; в) народної референдної ініціативи, у зв'язку з яким запропоновано ст. 72 Конституції України доповнити частиною 3; г) місцевої ініціативи, яке вимагає його більш детального врегулювання саме загальнодержавним нормативно-правовим актом; д) народного вето, яке вимагає внесення змін до Конституції України; е) народного обговорення проєктів нормативно-правових актів, що відверто недостатньо регламентовано чинними нормативно-правовими актами, але впливає з аналізу конституційних та інших галузевих правових норм; є) народного опитування, з приводу якого доцільно в Конституції України передбачити, а в законах України відновити право на народне опитування, у тому числі й стосовно нормативно-правових актів; ж) народної експертизи нормативно-правових та проєктів нормативно-правових актів, що має знайти своє конституційно-правове утвердження [5, с.8].

Однак Український народ з часів відновлення незалежності держави не прийняв жодного закону на референдумі, хоч за Конституцією України мав таке право. Тривала відсутність належного законодавчого визначення процесуальних прав унеможливила практичне втілення у життя матеріальних норм. На сьогоднішній день також жодної ініціативи, можливої з огляду на закон, внесено не було. Кількість референдумів, які були проведені в Україні, свідчать про відсутність активної участі громадян в

законотворчій діяльності через цю форму, а участь громадян в управлінні державними справами, передбачена ст. 38 Конституції України [6], реалізується здебільшого через представницьку демократію.

Перший в історії всеукраїнський референдум, результати якого надавали вищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України, відбувся 1 грудня 1991 року відповідно до Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року [7]. Другий референдум відбувся лише через дев'ять років, 16 квітня 2000 року, однак його результати не були імplementовані в законодавство. В 2012 році згадуваний закон втратив чинність у зв'язку з ухваленням нового Закону України «Про всеукраїнський референдум», однак і останній в 2018 році втратив чинність [8]. Він суперечив цілій низці основоположних норм Конституції України та відкривав широкі можливості для маніпуляцій народним волевиявленням і фальшування його результатів шляхом необмеженого використання адмінресурсу та впливу чиновництва на всі етапи організації, проведення і визначення результатів референдуму. Цей Закон став першим в Україні, який єдиний (на той момент) орган конституційної юрисдикції визнав таким, що не відповідає Конституції України у цілому. До 26 квітня 2018 року, коли було проголошено Рішення Конституційного Суду України від № 4-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум"[9], закони не визнавались неконституційними у повному обсязі, досліджувались лише питання відповідності чи невідповідності Конституції окремих положень законів.

Вважаємо, тривалий час держава не виконувала одну із своїх функцій та не забезпечувала народовладдя, тобто реальну участь народу у формуванні органів влади та в прийнятті державних рішень шляхом проведення референдуму, забезпеченні права контролю за здійсненням державної влади й реалізацією прийнятих рішень – не існувало можливості організувати та провести як загальнодержавний, так і місцевий референдуми.

Конституційний Суд України, визнавши Закон "Про всеукраїнський референдум" таким, що не відповідає Конституції, керувався конституційним принципом народного суверенітету. Про це прямо зазначено у мотивувальній частині рішення за цією справою, а саме:

«Закладений у Законі № 5475 підхід до регулювання інституту референдуму не узгоджується з конституційним принципом народного суверенітету. Положення частин другої, третьої статті 5 Конституції України, які передбачають, що "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ", який "здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування", а також те, що "право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами", слід розглядати у взаємозв'язку з іншими приписами Конституції України в узгодженості з принципом верховенства права, зазначеним у частині першій статті 8 Конституції України. Конституційний Суд України зазначає, що народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення» [9].

Після цього рішення знову певний час у законодавстві існувала прогалина щодо правового забезпечення процедури проведення всеукраїнського референдуму, тому розробка та ухвалення 26 січня 2021 року Закону України «Про всеукраїнський референдум» [4] стали вкрай важливими кроками для реалізації прямого народовладдя та вирішення загальнодержавних питань.

Поділяємо думку авторів колективної монографії «Народовладдя в Україні: глобалізаційні виклики» про те, що поновити референдну демократію в Україні можливо через належне законодавче забезпечення цієї форми демократії, що дозволить відродити право народу безпосередньо вирішувати найважливіші справи шляхом всенародного голосування [10, с.176]. Названі процеси вимагають належного теоретико-методологічного обґрунтування, осмислення фундаментальних проблем в нових реаліях, що докорінно змінилися в Україні. Адже відсутність практики проведення референдумів в Україні органічно впливає і на рівень наукової розробки референдної проблематики. Одночасно недостатність теорії референдуму позначається на конституційному та законодавчому регулюванні відповідних відносин.

Події, які відбуваються останніми роками в Україні (революції, війна) свідчать про те, що варто залучати для вирішення важливих політичних питань державного та суспільного життя усі ті інструменти, які може запропонувати конституційне право, – референдуми, вибори, які б відбувались з дотриманням конституційних принципів рівності, загальності та інших, удосконалення практичної реалізації принципу поділу державної влади на три гілки шляхом подальшої оптимізації системи стримувань та противаг, розбудову місцевого самоврядування відповідно до європейських муніципальних стандартів у цій сфері тощо. У разі виникнення політичних конфліктів, доцільно звертатися і до інших засобів їхнього врегулювання. У більшості демократичних країн основним способом запобігання таких політичних конфліктів вважають залучення якомога більшої кількості громадян до вирішення питань державного та місцевого значення, до участі у формуванні та функціонуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Поняття референдуму, що міститься в нормі ст.1 Закону України «Про всеукраїнський референдум» і визначене вище, не в повній мірі відображає можливість Українського народу прийняти закон шляхом референдуму. І лише аналіз статей 3, 18 Закону вказує на те, що Український народ бере участь в законотворчому процесі через референдум у випадках:

- затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- затвердження закону України про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України;
- прийняття закону про втрату чинності законом України або окремими його положеннями [4].

Деякі вчені вважають, що це фактично є певним нівелюванням інституту референдного права та звуженням політико-правових можливостей народовладдя в Україні. Тому пропонують законодавчо закріпити, що предметом всеукраїнського референдуму є прийняття чи зміна законів України з питань загальнодержавного значення, за винятком тих питань, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму.

В ч.2 ст.3 Закону міститься вичерпний перелік тих питань, які не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму. В той же час ні Конституція України, ні Закон не містить конкретного переліку питань, які виносяться на референдум, що є цілком закономірним, адже складно сформулювати відкритий список проблем, по яких можуть бути прийняті закони на всеукраїнському референдумі.

Розгляд згадуваної тематики не буде повним без висвітлення проблеми відсутності закону, який би врегулював порядок підготовки нормативно-правових актів, їх прийняття, інші аспекти законотворчого процесу. Спроби систематизувати всі ці питання відбуваються протягом останніх 30 років, неодноразово ініціювались проекти Законів «Про нормативно-правові акти», наразі у Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707).

Згаданий законопроект, на нашу думку, містить ряд недоліків, які стосуються термінологічного наповнення, юридико-технічного компоненту, однак важливо в аспекті досліджуваної проблематики акцентувати увагу на звуженому предметі правового регулювання закону – законодавець окремі питання, пов'язані з референдумом, вилучив. Так, згідно з ч. 2 ст. 1 Законопроекту його дія не поширюється на суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації права на народне волевиявлення у формі референдуму, крім питань відповідності проекту нормативно-правового акта, що виноситься на референдум, встановленим цим Законом принципам правотворчої діяльності. Згідно ст. 4 Законопроекту учасником правотворчої діяльності серед інших є Український народ на всеукраїнському референдумі, який на підставі ч. 2 ст. 4 є безпосередньо суб'єктом правотворчої діяльності, таким чином наділений Конституцією України та (або) законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів [11].

Так, згідно ст. 5 Конституції України Український народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Одним з механізмів реалізації права на здійснення влади – є участь у законотворчості, зокрема прийняття законів на референдумі. Поділяємо думку вчених про те, що «здійснювати владу безпосередньо та й через органи державної влади та місцевого самоврядування не можливо не приймаючи нормативно-правових актів, тобто не займаючись правотворчістю [12, с.73].

Як зазначає Дж. Тіллей, народ представляє свої інтереси через персоніфіковані спільноти осіб (виборців) як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні [2, с.840]. Персоніфікація народних представників на загальнодержавному рівні здійснюється через спільноти виборців у процесі проведення виборів, загальнодержавних та місцевих референдумів, народних зборів, в чому і розкривається сутність народу як джерела державної влади. Поділяємо позицію А. Голдовського про те, що участь народу у законотворчих процесах є об'єктивною необхідністю в контексті захисту ним свого титулу на владу, а тому потребує не обґрунтування допустимості, а пошуку механізмів правового закріплення з метою максимізації ефективності практичної реалізації такого права [13, с.29].

Висновки

Автор приходить до висновку, що інститут референдуму має не лише важливе теоретичне значення, а й розширює практичні можливості народовладдя, зміцнює публічну владу, може сприяти її ефективності, що вкрай важливо сьогодні, в умовах російсько-української війни, коли Український народ виборює право на свою свободу та незалежність. Відродження права народу безпосередньо вирішувати найважливіші питання загальнодержавного значення шляхом всенародного голосування вимагають належного теоретико-методологічного обґрунтування, осмислення фундаментальних проблем в нових реаліях, що докорінно змінилися в Україні. Варто відзначити, що потребують подальших наукових пошуків питання необхідності розширення форм та механізмів участі Українського народу в процесах законотворчості, в тому числі встановлення конституційно-процесуального статусу народу як суб'єкта законодавчої ініціативи.

Список використаних джерел

1. Çoban Oran, Filiz (2018), "Türkiye-AB İlişkilerinde Yeniden Canlanmadan 'Hedef Değişimine' Doğru", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 31, pp. 427- 442.
2. Hobolt, S.B., Tilley, J. & Leeper, T.J. Policy Preferences and Policy Legitimacy After Referendums: Evidence from the Brexit Negotiations. *Polit Behav* 44, 839–858 (2022). <https://doi.org/10.1007/s11109-020-09639-w>

3. Майданник О. Участь народу в законотворчій діяльності: питання теорії та практики *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 35-38 http://www.lsej.org.ua/6_2021/10.pdf
4. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січня 2021 року № 1135-IX: станом на 15.04.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення: 20.04.2023).
5. Колодій О.А. Конституційно-правовий статус Українського народу. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» (081 – Право). – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/19553/5/dysert_kolodii_oa.pdf
6. Конституція України від 28.06.1996 р. N 254к/96-ВР: станом на 15.04.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.04.2023).
7. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 року № 1286-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text> (дата звернення: 20.04.2023).
8. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text> (дата звернення: 20.04.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text> (дата звернення 20.04.2023)
10. Народовладдя в Україні: глобалізаційні виклики: монографія / Р.О. Стефанчук, С.О. Кузніченко, І.М. Мищак, О.В. Совгіря, В.Л. Федоренко, А.О. Янчук. - Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 764 с.
11. Про правотворчу діяльність: Проект Закону України від 25 червня 2021, реєстр. № 5707. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення 30.04.2023).
12. Колодій А., Тернавська В., Колодій О. Правотворчість Українського народу як форма реалізації конституційно-правової політики держави. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Том 30. № 1. С. 64-90.
13. Голдовський А. Перспективи для реалізації права народу у законотворчості в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5 27-30 URL: http://lsej.org.ua/5_2022/3.pdf