

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА
ШЕВЧЕНКА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

УДК 342.1 (477)

ГОЛДОВСЬКИЙ АНДРІЙ ГРИГОРОВИЧ

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВО НАРОДУ НА УЧАСТЬ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ В
УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність 081 «Право»

Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Голдовський А.Г.

Науковий керівник:

Корчак Наталія Миколаївна, доктор юридичних наук, доцент.

КИЇВ – 2023

АНОТАЦІЯ

Голдовський А.Г. Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та перспективи реалізації. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право у галузі знань 08 – Право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Міністерство освіти і науки України. Київ, 2023.

У дисертації комплексно, з урахуванням новітніх досягнень правової науки розроблено механізм конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості, з наданням відповідних науково-практичних рекомендацій щодо тенденцій удосконалення реалізації цього права в Україні.

Здійснено аналіз сучасного стану досліджень права народу на участь у законотворчості в Україні та резюмовано, що в правовій науці відсутня єдина концептуальна доктрина щодо сутності, змісту, форм та способів практичної реалізації права народу на участь у законотворчості, зокрема виокремлено три доктринальні підходи до визначення сутності права народу на участь у законотворчості, а саме: народ є носієм влади й суверенітету та реалізує право на законотворчість сукупністю інструментів представницької та безпосередньої демократії; право народу на участь у законотворчості відмежовується від представницької демократії і розглядається як безпосередній доступ народу без посередницьких інституцій до процесів законотворчості в будь-якій доступній формі; інституціоналізація права народу на участь у законотворчості відбувається шляхом запровадження моделей референдного права, законодавчої ініціативи та народного вето.

Сформовано концептуально-методологічну парадигму дослідження права народу на участь у законотворчості в Україні, основними положеннями якої є такі: 1) концепція права народу на участь у законотворчості ґрунтується

на теорії народовладдя, національної правосвідомості та є цивілізаційним вибором української нації, що обумовлює пошуки доцільності та обґрунтованості участі народу в аналізованому процесі в напрямку розроблення критеріїв предметності та вимог до алгоритму практичної реалізації такої участі; 2) у сучасній правовій науці з аналізованої проблематики виокремлюються дві протилежні доктрини (розширення форм та механізмів участі народу в процесах законотворчості як прояв демократизації суспільно-політичних процесів; та збереження концепції парламентаризму та ролі парламенту, як єдиного правосуб'єктного органу законотворчості), у межах цього дослідження концептуально приймається перша доктрина, оскільки досягнення максимальної ефективності процесу законотворчості є можливим за умови всебічної реалізації принципу правового плюралізму, розширення участі народу в процесі законотворчості; 3) після Революції гідності (2013-2014 рр.) відбулися трансформаційні процеси в науковому сприйнятті конституційно-правового інституту «право народу на участь у законотворчості», що надає підстави для теоретико-методологічного обґрунтування необхідності розроблення конституційно-правових механізмів практичної реалізації цього права українського народу як прояву демократизації соціально-правових процесів та нагального суспільного запиту.

Проаналізоване право народу на участь у законотворчості як складний (багатоаспектний) політико-правовий феномен, який, з одного боку, має політико-правову природу, оскільки тісно пов'язаний із політичною правосуб'єктністю народу як джерела та носія влади й суверенітету, а відповідно, є проявом народовладдя (формою демократії); з іншого – має конституційно-правовий зміст та зовнішній формально-визначений, фактичний прояв (форми реалізації) як об'єктивного природного права. При цьому народ як суб'єкт права на участь у законотворчості розглядається як всі громадяни держави (піддані), що набули права голосувати на

загальнодержавних виборах, не переривали відносин громадянства та не обмежені в судовому порядку у своїй правоздатності.

Уточнено формулювання законотворчості як складного за змістом юридичного концепту у сфері правотворення, який означає офіційно встановлений процесуально-процедурний порядок створення законодавчих актів, що охоплює передзаконодавчу (попередню) стадію – пізнання потреб законодавчого врегулювання певних суспільних відносин; безпосередню стадію (безпосередньо законодавчий процес) – нормативно-регламентована діяльність щодо подання, розгляду, прийняття (зміни), набрання чинності, оприлюднення законодавчого акту; постзаконодавчу стадію – моніторингову та аналітичну діяльність за результатами правозастосовної практики стосовно якості чинного законодавства.

Визначено, що право народу на участь у законотворчості (як конституційно-правова категорія) – це гарантований державою доступ та законодавчо закріплена і реальна можливість визначеної кількості громадян (виборців) безпосередньо або через інститути громадянського суспільства виступати учасником правовідносин щодо законотворчості на будь-якій його стадії (етапі) – від законодавчої ініціативи до кінцевого прийняття рішення, яке оформлюється відповідним законом та виражає прийняття остаточної правової норми.

Встановлено, що право народу на участь у законотворчості потребує конституційного закріплення та гарантування з боку держави через конституційно-правову визначеність: форм участі народу у процесі законотворчості із встановленням етапів процесу, на яких залучається народ як суб'єкт відповідних відносин; кількісних, якісних та інших критеріїв суб'єктності народу щодо процесу законотворчості із відповідною детермінацією за кожною формою такої участі; основних конституційно-правових засад участі народу у процесі законотворчості, відповідно до різних форм; обмеження предметного, процедурного чи іншого характеру, що

унеможлиблюють або заперечують правосуб'єктність народу в процесі законотворчості.

Системний аналіз зарубіжного досвіду європейських країн дав змогу визначити, що право народу на участь у законотворчості є невід'ємним елементом системи демократичних прав і свобод, а та тенденція, яка спостерігається в конституціях європейських держав, демонструє тренд до розширення моделей і форм такої участі, що потрібно враховувати під час конституційно-правового регулювання цього питання в Україні.

З'ясовано, що зарубіжний досвід закріплення права народу на участь у законотворчості є багатогранним, оскільки характеризується широким різноманіттям форм такої участі, які можна класифікувати за рівнем інклюзивності парламенту у відносини із народом як суб'єктом законотворчого процесу, а саме: до опосередкованих форм варто відносити громадські слухання, петиції; до безпосередніх форм – законодавчу ініціативу, референдум, діяльність консультативно-дорадчих органів, народне вето.

Установлено, що в конституціях європейських держав по-різному визначається «народ» як суб'єкт процесу законотворчості. Так, найбільш поширеними є два підходи до визначення мінімальної кількості громадян, що мають право голосу для ідентифікації їх в ролі відповідного суб'єкта: 1) пропорційний, тобто встановлюється пропорція від загальної кількості виборців (Данія, Латвія, Франція); 2) кількісний, тобто визначається чітка кількість виборців, ініціатива яких є достатньою для того, щоби вважатися «народною» (Іспанія, Італія, Литва, Польща, Словенія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія, Швейцарія).

Доведено, що Український народ як носій суверенітету та джерело влади в Україні має право на участь у законотворчості. Конституційно-правове регулювання права народу на участь у законотворчості на сучасному етапі конституційно-правового розвитку українського суспільства та держави демонструє, що народ об'єктивно може бути як суб'єктом процесу прийняття

законів шляхом референдуму, так і суб'єктом законодавчої ініціативи. Однак останнє положення не втілене в нормах Конституції України. Це пов'язано передусім із недоліками суб'єктного визначення концепту «народ» в контексті реалізації його природного права на участь у законотворчому процесі.

Аналіз законодавчих можливостей регулювання законодавчої ініціативи як форми реалізації права народу на участь у законотворчості продемонстрував, що закріплення за народом статусу суб'єкта законодавчої ініціативи сприятиме розширенню практичних можливостей реалізувати обсяг конституційних прав та свобод громадян, враховуючи те, що «народ» детермінується через громадян держави; сприятиме максимізації задоволення потреб суспільства в законодавчому регулюванні відповідних відносин; скороченню часу, необхідного для впорядкування тих суспільних відносин, які виникають в Україні, але які або не мають відповідного законодавчого регулювання, або законодавче регулювання яких потребує удосконалення; ставатимуть індикатором відповідності результатів роботи парламенту суспільним очікуванням виборців.

Доведено, що законодавча ініціатива народу має розглядатися в значенні додаткового потенціалу або додаткових можливостей у контексті розуміння владою соціальних потреб та тенденцій розвитку суспільних відносин. Народ, пропонуючи законопроект, відображає ті механізми регулювання суспільних відносин, які вважає ефективними. Тому зроблена пропозиція про внесення відповідних змін до Конституції України, зокрема щодо чіткого визначення, за яких умов народ може бути суб'єктом законодавчої ініціативи. Це пропонується закріпити в положеннях ст. 93 Конституції України, виклавши її в такій редакції:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України.

Право народу України на законодавчу ініціативу реалізується шляхом подання законопроекту на розгляд до Верховної Ради України не менше як

десятьма відсотками громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, що входять до відповідного державного реєстру виборців на момент такого подання.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово».

Проаналізовано сучасний стан та виокремлено основні проблеми конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості референдумом в Україні. Зокрема, зазначено, що в Конституції України предметна сфера всеукраїнського референдуму не має чіткого закріплення, якщо не вважати імперативні заборони його проведення з питань ухвалення законодавства про податки, бюджет та амністію, а також спеціальну процедуру проведення всеукраїнського референдуму з питань внесення змін до Конституції України. Усі інші механізми та моделі його реалізації регулюються відповідним галузевим законодавством та спеціальним Законом України «Про всеукраїнський референдум». Для удосконалення сучасного стану конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості шляхом проведення референдуму запропоновано положення п. 2 ч.1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» викласти в такій редакції: «2) про прийняття чи зміну законів України з питань загальнодержавного значення, за винятком тих питань, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму».

Для розширення участі народу в законотворчості обґрунтовується виокремлення двох напрямів удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості: реалізація цієї участі через застосування інститутів громадянського суспільства (через делегування народом цього права інститутам громадянського суспільства на окремих етапах законотворчого процесу); розвиток громадянського суспільства, як запоруки ефективної реалізації народного волевиявлення через його інформатизацію, правову освіту, підвищення рівня правової культури, формування уніфікованої

правосвідомості на основі формування національної свідомості, загальнонаціональної ідеї та ідеології державо- та правотворення.

З метою підвищення ефективності взаємодії народу й законодавчої гілки влади розроблена перспективна науково-практична модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні через залучення інститутів громадянського суспільства. Ця модель ґрунтується на важливих поняттях правосвідомості та правотворчості. Правосвідомість визначається як рівень усвідомлення громадянами своїх прав і обов'язків в контексті законодавства. Вона є ключовим елементом для активної участі громадян у законотворчій діяльності. Правотворчість передбачає здатність громадян вносити пропозиції та ініціювати законодавчі зміни, враховуючи їхні потреби та інтереси. Формалізація права важлива для створення чітких та доступних норм і правил для громадян. Правовий моніторинг спрямований на постійний аналіз і оцінювання відповідності законів реальним потребам суспільства.

Залучення інститутів громадянського суспільства до правотворчості сприяє більшій прозорості, участі і відповідальності влади перед громадянами. Ця модель дає змогу створити платформу для активної участі громадян у формулюванні та реалізації законодавчих ініціатив, що відповідають їхнім потребам та інтересам.

Отже, розроблена модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні відображає сучасні вимоги до правового процесу та взаємодії між громадянами та законодавчою гілкою влади. Ця модель сприяє створенню більш прозорої, відкритої та відповідальної системи правоутворення, що відповідає потребам інклюзивного та демократичного суспільства.

Запропоновано механізм доступу громадян до процесу визначення допустимості/недопустимості ухвалення закону (застосування права народного вето), який реалізується в певній послідовності у три етапи: на етапі відхилення законопроекту (до попереднього розгляду законопроекту Парламентом України) створюється електронно-інформаційне середовище, в

якому громадяни матимуть змогу виразити своє ставлення винятково щодо питання неприйнятності законопроекту; на етапі паралельного волевиявлення (після отримання Парламентом законопроекту до голосування і до його направлення Президенту України) громадяни мають можливість ухвалити електронну петицію кількістю голосів не менше ніж 1 мільйон про відхилення того чи іншого законопроекту; на етапі послідовного волевиявлення (від ухвалення відповідного законопроекту та набуття ним конституційно-правового режиму закону до кінцевого підпису Президентом України відповідного закону) передбачається запровадження електронної петиції у формі відмови від закону, тобто прямого народного вето, і розроблення експертних висновків з питань недоцільності чи помилковості прийняття відповідного закону.

Визначені напрямки удосконалення правового забезпечення реалізації права народу на участь в законотворчості через внесення відповідних змін до законів України. Так, пропонується внести такі зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»:

- частину першу ст. 89 викласти в такій редакції: «1. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України»;

- доповнити ст. 89 частиною 1-1 такого змісту: «1-1. Право народу на законодавчу ініціативу реалізується шляхом подання законопроекту на розгляд до Верховної Ради України, ініційованого не менше як десятима відсотками громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, що входять до відповідного державного реєстру виборців, на момент такого подання»;

- доповнити Закон статтею 90-1 «Особливості оформлення законопроектів, що подаються за народною ініціативою»;

- доповнити Закон статтею 103-1 «Особливості здійснення експертизи законопроектів, що подаються за народною ініціативою»;

– доповнити Закону статтею 104-1 «Відкликання законопроектів за народною ініціативою».

З метою залучення інститутів громадянського суспільства до процесів референдної демократії пропонується Закон України «Про всеукраїнський референдум» доповнити нормативними положеннями, що визначають особливості здійснення народної ініціативи за участі інститутів громадянського суспільства, зокрема доповнити – новою статтею 29-1 «Особливість здійснення народної ініціативи за участі інститутів громадянського суспільства».

Запропоновано прийняти Закон України «Про місцевий референдум», яким визначатиметься особливість реалізації місцевого референдуму та встановлюватимуться імперативи прийняття в значенні законодавчої ініціативи рішень, прийнятих на цьому референдумі за умови, що вони мають суспільне значення та підтримку населення.

***Ключові слова:** народовладдя, демократія, право народу, народ, виборці, громадяни України, законотворчість, громадянське суспільство, народна законодавча ініціатива, народне вето, парламент, всеукраїнський референдум, місцевий референдум, правосвідомість, правоутворення, правотворчість, законотворчість, законодавча діяльність, формалізація права, правовий моніторинг, сучасний стан правоутворення.*

ANNOTATION

Holdovskyi A. The right of the people to participate in lawmaking in Ukraine: the state and prospects of implementation – Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the speciality 081 - Law in the field of knowledge 08 - Law. Ministry of Education and Science of Ukraine. Kyiv, 2023.

The dissertation comprehensively develops a mechanism of constitutional and legal provision of the people's right to participate in lawmaking, taking into account the latest achievements of legal science, and provides relevant scientific and practical recommendations on trends in improving the exercise of this right in Ukraine.

The author analyses the current state of research on the right of the people to participate in lawmaking in Ukraine and summarises that there is no unified conceptual doctrine in legal science regarding the essence, content, forms and methods of practical implementation of the people's right to participate in lawmaking, and in particular, three main approaches to determining the essence of the people's right to participate in lawmaking are identified, namely: the people are the bearers of power and sovereignty and exercise the right to lawmaking through a set of instruments of representative and direct democracy; the right of the people to participate in lawmaking is distinguished from representative democracy and is seen as direct access of the people without intermediary institutions to lawmaking processes in any available form; the right of the people to participate in lawmaking is institutionalised through the introduction of models of referendum law, legislative initiative and people's veto.

The author has formed a conceptual and methodological paradigm for studying the right of the people to participate in lawmaking in Ukraine, the main provisions of which are as follows: 1) the concept of the people's right to participate in lawmaking is based on the theory of democracy, national legal consciousness and is a civilisational choice of the Ukrainian nation, which determines the search for expediency and validity of people's participation in the analysed process in the direction of developing the criteria of subject matter and requirements for the algorithm of practical implementation of such participation; 2) modern legal science distinguishes two opposing doctrines on the analysed issues (expansion of forms and mechanisms of people's participation in lawmaking as a manifestation of democratisation of socio-political processes; and preservation of the concept of parliamentarism and the role of parliament as the sole legal entity in lawmaking),

and this study conceptually adopts the first doctrine, since the maximum efficiency of the lawmaking process is possible subject to full implementation of the principle of legal pluralism, expanding people's participation in the lawmaking process; 3) after the Revolution of Dignity (2013-2014), there were transformational processes in the scientific perception of the constitutional and legal institution of the «right of the people to participate in lawmaking», which provides grounds for theoretical and methodological substantiation of the need to develop constitutional and legal mechanisms for the practical implementation of this right of the Ukrainian people as a manifestation of democratisation of social and legal processes and an urgent public demand.

The author analyses the right of the people to participate in lawmaking as a complex (multidimensional) political and legal phenomenon which: on the one hand, has a political and legal nature, since it is closely related to the political legal personality of the people as the source and bearer of power and sovereignty and, accordingly, is a manifestation of people's power (a form of democracy); on the other hand, has a complex constitutional and legal content and external formally defined, actual manifestation (forms of implementation) as an objective natural right. The people as the subject of the right to participate in lawmaking is considered to be all citizens of the state (subjects) who have acquired the right to vote in national elections, have not terminated their citizenship and are not restricted in court in their legal capacity.

The author clarifies the wording of lawmaking as a complex legal concept in the field of law-making, which means an officially established procedural procedure for drafting legislative acts, including the pre-legislative (preliminary) stage - knowledge of the needs for legislative regulation of certain social relations; the immediate stage (the legislative process itself) - regulatory activities related to the submission, consideration, adoption (amendment), entry into force, and promulgation of a legislative act; the post-legislative stage - monitoring and analytical activities based on the results of law enforcement practice to assess the quality of the current legislation.

The author determines that the right of the people to participate in lawmaking (as a constitutional and legal category) is the access guaranteed by the State and the legally enshrined, real opportunity for a certain number of citizens (voters), directly or through civil society institutions, to act as a participant in legal relations related to lawmaking at any stage, from legislative initiative to final decision-making, which is formalised by the relevant law and expresses the adoption of the final legal norm.

The author establishes that the right of the people to participate in lawmaking requires constitutional consolidation and guarantee by the State through constitutional and legal certainty: forms of participation of the people in the lawmaking process with the establishment of the stages of the process at which the people are involved as a subject of relevant relations; quantitative, qualitative and other criteria of the subjectivity of the people in the lawmaking process with appropriate determination for each form of such participation; basic constitutional and legal principles of participation of the people in the lawmaking process, in accordance with various forms; restrictions of a substantive, procedural or other nature that make it impossible or exclude the legal personality of the people in the lawmaking process.

A systematic analysis of the foreign experience of European countries has provided grounds to determine that the right of the people to participate in lawmaking is an integral element of the system of democratic rights and freedoms, and the trend observed based on the analysis of the Constitutions of democratic countries demonstrates a tendency towards expanding the models and forms of such participation, which should be taken into account in the constitutional and legal regulation of this issue in Ukraine.

It is found that the foreign experience of enshrining the right of the people to participate in lawmaking is extremely multifaceted, since it is characterised by a wide variety of forms of such participation which can be classified according to the criterion of bilateral commitments and the level of inclusiveness of Parliament in relations with the people as a subject of the lawmaking process, namely indirect

forms include public hearings, petitions; direct forms include legislative initiative, referendum, activities of advisory bodies, people's veto.

It is established that the Constitutions of European States define «people» as a subject of the lawmaking process in different ways. Thus, the most common are two approaches to determining the minimum number of citizens entitled to vote to identify them as the relevant subject: 1) proportional, i.e., a proportion of the total number of voters is established (Denmark, Latvia, France); 2) quantitative, i.e., a clear number of voters whose initiative is sufficient to be considered «popular» is determined (Spain, Italy, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovakia, Spain, Switzerland, Hungary, Finland, Switzerland).

It is proved that the Ukrainian people, as the bearer of sovereignty and the source of power in Ukraine, have the right to participate in lawmaking. The constitutional and legal regulation of the people's right to participate in lawmaking at this stage of constitutional and legal development of Ukrainian society and the State demonstrates that the people can objectively be both a subject of the process of lawmaking by referendum and a subject of legislative initiative. However, the latter is not enshrined in the provisions of the Constitution of Ukraine. This is mainly due to the shortcomings of the subjective definition of the concept of «people» in the context of exercising their natural right to participate in the lawmaking process.

The analysis of the legislative possibilities for regulating legislative initiative as a form of exercising the people's right to participate in lawmaking demonstrates that the consolidation of the status of the subject of legislative initiative for the people will: facilitate the expansion of practical opportunities to exercise the scope of constitutional rights and freedoms of citizens, given that «the people» is determined through the citizens of the State; contribute to maximising the satisfaction of society's needs for legislative regulation of the relevant relations; reduce the time needed to regulate those social relations that arise in Ukraine, but which either do not have appropriate legislative regulation or whose legislative

regulation needs to be improved; will become an indicator of the compliance of the Parliament's performance with the public expectations of voters.

The author proves that the legislative initiative of the people should be considered as an additional potential or additional opportunities in the context of the authorities' understanding of social needs and trends in the development of social relations. By proposing a draft law, the people reflect the mechanisms of regulation of social relations which they consider to be effective. Therefore, a proposal was made to amend the Constitution of Ukraine, in particular, to clearly define the conditions under which people can be the subject of legislative initiative.

This is proposed to be enshrined in the provisions of Article 93 of the Constitution of Ukraine, which should read as follows:

«Article 93. The right of legislative initiative in the Verkhovna Rada of Ukraine belongs to the people of Ukraine, the President of Ukraine, the People's Deputies of Ukraine, and the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The right of the people of Ukraine to take legislative initiative is exercised by submitting a draft law to the Verkhovna Rada of Ukraine by at least ten per cent of the citizens of Ukraine entitled to vote out of the total number of voters included in the relevant state register of voters at the time of such submission.

Draft laws identified by the President of Ukraine as urgent are considered by the Verkhovna Rada of Ukraine out of turn».

The author analyses the current state and identifies the main problems of constitutional and legal provision of the right of the people to participate in lawmaking by referendum in Ukraine. In particular, it is noted that the subject matter of the all-Ukrainian referendum is not clearly enshrined in the Constitution of Ukraine, except for those imperative prohibitions on its holding on the adoption of legislation on taxes, budget and amnesty, as well as the special procedure for holding an all-Ukrainian referendum on amendments to the Constitution of Ukraine. All other mechanisms and models of its implementation are regulated by the relevant sectoral legislation and the special Law of Ukraine «On the All-Ukrainian Referendum». In order to improve the current state of constitutional and legal

provision of the people's right to participate in lawmaking through referendums, it is proposed that clause 2, part 1, Article 3 of the Law of Ukraine «On All-Ukrainian Referendum» be amended to read as follows: «2) on the adoption or amendment of laws of Ukraine on issues of national importance except for those issues that cannot be the subject of an all-Ukrainian referendum».

In order to expand the people's participation in lawmaking, the author justifies the allocation of two areas for improving the exercise of the people's right to participate in lawmaking: the exercise of this participation through the use of civil society institutions (through the delegation of this right by the people to civil society institutions at certain stages of the lawmaking process); development of civil society as a guarantee of effective implementation of the people's will through its informatisation, legal education, raising the level of legal culture, formation of unified legal consciousness on the basis of formation of national consciousness, national idea, national ideology of law-making and, in particular, lawmaking.

In order to enhance the effectiveness of interaction between the people and the legislative branch of government, the author has developed a promising scientific and practical model for exercising the right of the people to participate in lawmaking in Ukraine through the involvement of civil society institutions. The above model draws on essential concepts of legal awareness and law-making. In the study, legal awareness is defined as the level of citizens' awareness of their rights and obligations in the legislation framework. It is a key element for citizens' active participation in law-making. The latter includes the ability of citizens to initiate proposals and implement legislative changes, taking into consideration their interests and needs. Legal formalization is essential for creating clear and accessible rules and norms for citizens. Furthermore, legal monitoring is aimed at laws ongoing analysis and assessment of compliance in terms of the real needs of society.

The engagement of civil society institutions in law-making contributes to government's higher transparency, participation and accountability to citizens. This model makes it possible to create a platform for the citizens' active participation in

the elaboration and implementation of legislative initiatives that meet their interests and needs.

Taking into consideration the abovementioned, the elaborated model of implementing people's right to participate in law-making in Ukraine reflects modern requirements for the legal process and interaction between citizens and the legislative branch of government. This model contributes to the creation of a more transparent, open and accountable law-making system that meets the needs of an inclusive and democratic society.

The author proposes a mechanism for citizens' access to the process of determining the admissibility of adopting a law (application of the right of people's veto), which is implemented in a certain sequence in three stages: at the stage of rejection of the draft law (before the preliminary consideration of the draft law by the Parliament of Ukraine), an electronic information environment is created in which citizens will be able to express their attitude exclusively on the issue of inadmissibility of the draft law; at the stage of parallel expression of will (after the Parliament receives the draft law for voting and before it is sent to the President of Ukraine), citizens have the opportunity to approve an electronic petition with at least 1 million votes to reject a particular draft law; at the stage of sequential expression of will (from the adoption of the relevant draft law and its acquisition of the constitutional and legal status of a law to the final signature of the relevant law by the President of Ukraine), it is envisaged to introduce an electronic petition in the form of a rejection of the law, i.e. a direct popular veto, and to develop expert opinions on the inexpediency or error of adopting the relevant law.

The author identifies areas for improving legal support for the exercise of the people's right to participate in lawmaking by introducing appropriate amendments to the laws of Ukraine. Thus, the following amendments are proposed to be made to the Law of Ukraine «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine»:

– part one of Article 89 shall be amended to read as follows: «1. The right of legislative initiative in the Verkhovna Rada of Ukraine belongs to the people of

Ukraine, the President of Ukraine, people's deputies of Ukraine, and the Cabinet of Ministers of Ukraine»;

- to supplement Article 89 with part 1-1 as follows: «1-1. The right of the people to legislative initiative shall be exercised by submitting a draft law for consideration to the Verkhovna Rada of Ukraine initiated by at least ten per cent of the citizens of Ukraine entitled to vote out of the total number of voters included in the relevant state register of voters at the time of such submission»;

- to supplement the Law with Article 90-1 «Peculiarities of drafting draft laws submitted at people's initiative»;

- to supplement the Law with Article 103-1 «Peculiarities of the examination of draft laws submitted at people's initiative»;

- to supplement the Law with Article 104-1 «Recall of Draft Laws Submitted at People's Initiative».

In order to engage civil society institutions in the processes of referendum democracy, it is proposed to supplement the Law of Ukraine «On All-Ukrainian Referendum» with regulatory provisions defining the specifics of the implementation of the people's initiative with the participation of civil society institutions, namely, to supplement it with a new Article 29-1 «Specifics of the implementation of the people's initiative with the participation of civil society institutions».

The author proposes to adopt the Law of Ukraine «On Local Referendum», which will define the specifics of the local referendum and establish the imperatives for adopting decisions made at this referendum as a legislative initiative, provided that they are of public importance and supported by the population.

Keywords: *democracy, people's power, people's right, people, voters, citizens of Ukraine, lawmaking, civil society, people's legislative initiative, people's veto, parliament, all-Ukrainian referendum, local referendum, legal awareness, law awareness, law-making, law elaboration, law initiation, legislative activity, formalization of law, legal monitoring, current state of law-making.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

А. в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Голдовський А.Г. Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та перспективи реалізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2021. № 52. С.21-24.

2. Tikhonova, O.V., Holdovskyi, A. H., Bratasyuk, O. B., Chornohor, N. S., Herbut, N. A., & Serohina, N.K. The efficiency of tools for social interaction between public authorities and civil society. *Amazonia Investiga*. 2022. № 11(51). P. 161-170. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2022.51.03.15> (WOS).

3. Голдовський А.Г. Зарубіжний досвід закріплення права народу на участь у законотворчості. *Copernicus Political and Legal Studies*. 2022. Т. 1. Вип. 2. С.49-57.

4. Голдовський А.Г. Зміст участі народу у законотворчій діяльності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 32. С. 76–82. URL: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6496585>.

5. Голдовський А.Г. Перспективи для реалізації права народу у законотворчості в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 27-30.

6. Голдовський А.Г. Розширення можливостей реалізації права народу на участь у законотворчості шляхом внесення змін в Закон України «Про регламент Верховної Ради України». *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 18. Право. / М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика»*. 2022. Вип. 37. С.8-15.

7. Голдовський А.Г. Обґрунтування необхідності та допустимості залучення інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації народом права на участь у законотворчості. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 25-29.

Б. які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Голдовський А.Г. Стан та перспективи участі у прийнятті актів законодавства України. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: матеріали щоріч. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.)* : у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2020. Т. 3 С. 109-111.

2. Голдовський А.Г. Поняття та форми участі громадськості у законотворенні в Україні. *Взаємодія громадянського суспільства, особи і держави: вектор удосконалення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 25-й річниці Конституції України (Київ, 2021 р.)* : редакційна колегія А.Б. Гриняк, О.О. Кот, Н.С. Кузнецова, А.Г. Лапко, М.Д. Пленюк, О.О. Томкіна, М.М. Хоменко; відповідальний редактор: А.Б. Гриняк. Київ: Київський регіональний центр НАПрН України, 2021. С. 60-62.

3. Голдовський А.Г. Зарубіжний досвід закріплення права народу на участь у законотворчості. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л.Г. Комахи, О.М. Андрєєвої. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2022. С.49-51.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	23
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАРОДУ НА УЧАСТЬ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ.....	35
1.1. Право народу на участь у законотворчості як предмет теоретичного осмислення: стан наукових досліджень та перспективна концептуально-методологічна парадигма	35
1.2. Поняття права народу на участь у законотворчості	54
1.3. Зарубіжний досвід закріплення права народу на участь у законотворчості: на прикладі європейських країн	78
Висновки до розділу 1.....	103
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАРОДУ НА УЧАСТЬ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН.....	106
2.1. Конституційне регулювання права народу на участь у законотворчості в Україні: сучасний стан та доктринально-правова проблематика.....	106
2.2. Законодавча ініціатива як форма реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні.....	125
2.3. Конституційно-правове забезпечення права народу на участь у законотворчості референдумом в Україні	145
Висновки до розділу 2.....	167
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАРОДУ НА УЧАСТЬ В ЗАКОНОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ.....	170
3.1. Об'єктивна необхідність та напрями удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні.....	170
3.2. Перспективна науково-практична модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні через залучення інститутів громадянського суспільства	190

3.3. Удосконалення правового забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні	211
Висновки до Розділу 3	238
ВИСНОВКИ	241
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	251
ДОДАТКИ	277

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Українська держава переживає визначальний етап свого історичного цивілізаційного розвитку. Протистояння агресії з боку авторитарної Росії консолідувало демократичні сили України, продемонструвало правильність та безальтернативність розвитку відносин між державою та суспільством у бік розширення можливостей реалізації останнім свого права на участь в управлінні державними справами. Народ України довів свою спроможність будувати власну державність, що зумовлено не лише історичними традиціями, але і винятковим рівнем правосвідомості, усвідомлення свого місця в сучасному світі, високим рівнем розвитку правової культури та традицій правотворення.

Український народ є не лише номінальним носієм суверенітету та джерелом державної влади. Він є самостійним та повноправним учасником процесів державотворення, що виражається через генерування суспільних запитів, які виступають орієнтиром для органів державної влади щодо тієї якості регулювання суспільних відносин або того ступеня участі соціуму в процесах управління державними справами, які б задовольняли реальні суспільно-політичні потреби населення.

Право народу на участь у законотворчості виступає одним із ключових у контексті розбудови демократичної держави. Доступ народу до процесу створення норм законодавства, якими регулюються суспільні відносини, є не лише практичним проявом державних гарантій, закріплених на рівні Конституції України. Це ще й потужне джерело правотворчого потенціалу, яке функціонує шляхом консолідації людського, інтелектуального та соціального капіталу суспільства. Розширення можливостей народу реалізувати його право на участь у процесах законотворчості дасть можливість більш оперативно та ефективно реагувати на зміни правової реальності. Крім того, це забезпечить Верховну Раду України більш

широкими можливостями отримувати зворотний зв'язок щодо якості прийнятих законів та їхньої регуляторної спроможності. Усе це потребує нових науково обґрунтованих теоретичних, методологічних і практичних підходів та визначає актуальність теми дисертаційного дослідження.

Проблематика ефективної реалізації права народу на участь у законотворчості тривалий час є однією із найбільш гострих тем досліджень, що викликає жвавий, а інколи суперечливий науковий дискурс. Так, зокрема, на доктринальному рівні конституційні засади законотворчості в Україні досліджували такі вчені, як: Авер'янов В.Б., Бойко В.Ф., Богачова О.В., Борденюк В.І., Бакаєв Ю.В., Василевська Т.Е., Ворсіанов Г.Т., Гринчишин В.А., Доморослий В.І., Древаль Ю.Д., Дроботенко І.В., Журавський В.С., Зайчук В.О., Копиленко О.Л., Кабальський Р.О., Князєв В.М., Кривенко Л.Т., Петришин О.В., Тацій В.Я., Тодика Ю.М., Чижмарь К. І., Шевчук С.В., Шемшученко Ю.С. та ін.

Дослідження теоретичних засад та особливостей практичної реалізації законотворчого процесу посідали центральне місце в роботах Андрійко О.Ф., Богачової О.В., Грималюк П.О., Гусарова С.М., Дідич Т.О., Дубини Н.А., Задираки Н.Ю., Ковальського В.С., Козінцева І.П., Майданника О.О., Мірошніченка Ю.Р., Перерви Ю.М., Погорєлової З.О., Ришелюка А.М., Срипнюка О.В., Словської І.Є., Тихої А.П., Шаповала В.М., Ющика О.І. та багатьох інших.

Гене́за конституційних форм прямого та опосередкованого волевиявлення народу досліджувалася в наукових працях таких вчених, як: Басенко Р.О., Білоусов О.С., Гринюк Р. Ф., Звонков Є. Є., Караваєв В.С., Копиленко О.Л., Крусян А.Р., Левченков О. І., ЛеДюк Л., Ліллестрьом М., Мурашин О.Г., Нечипоренко А.О., Олуйко В. М., Оніщенко Н.М., Погорілко В.Ф., Рудич Ф. М., Средницька І.Ю., Федоренко В.Л. та ін.

Інститут права народу на участь у процесах законотворчості набув необхідного рівня актуалізації в дослідженнях Базілевича Д.С., Барабаша Ю.Г., Валентайна Е., Вінокурова І.М., Галус О.О., Глухачова Є. Ф.,

Голдовського А. Г., Голубовської В.С., Даниляк О.О., Євгенєвої А.М., Жаровської І. М., Задорожньої Г.В., Іванової А.Ю., Левенця Ю.А., Мороза О.О., Нестеровича В.Ф., Новикова О.В., Промського Є.С., Пономаренко Л. В., Чередніченка С.Г. та ін.

Окремо досліджувався й інститут народного волевиявлення через референдум. Зокрема цій проблематиці присвячували свої наукові пошуки Бондар М.Ю., Вітман К.М., Дерев'янка С.М., Ковриженко Д.С., Німченко В., Плавич С.В., Погорілко В. Ф., Руденко В. Н., Рябченко Т.О., Скрипнюк О.В., Федоренко В.Л. та ін.

Водночас, незважаючи на плюралізм поглядів на проблематику реалізації права народу на участь у законотворчості, вона залишається недостатньо дослідженою. Особливо це стосується сфери використання можливостей щодо законодавчої ініціативи народу, народного волевиявлення шляхом накладення народного вето. Не повною мірою обґрунтованими є теоретичні положення та практичні рекомендації щодо розширення законодавчого забезпечення процесу участі народу в законотворчості. Не розв'язаними залишаються питання законодавчого забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в аналізованих процесах тощо.

Усе це у своїй сукупності пояснює актуальність поставлених проблем організаційно-правового забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості, робить їх розроблення теоретично та практично цінним.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на виконанні науково-дослідної роботи за комплексним науковим проєктом «Державне управління та місцеве самоврядування» Національної академії державного управління при Президентові України (державний реєстраційний номер 0199U002827), та «Удосконалення організаційного та правового механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями» (державний реєстраційний номер 0199U101448).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є комплексне обґрунтування нових теоретико-методологічних засад та розроблення практичних рекомендацій щодо розширення можливостей реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідним є розв'язання таких завдань:

проаналізувати стан та визначити концептуально-методологічну парадигму перспективних науково-теоретичних досліджень права народу на участь у законотворчості в Україні;

визначити поняття «права народу на участь у законотворчості» та дослідити зарубіжний досвід закріплення права народу на участь у законотворчості (на прикладі європейських країн);

з'ясувати сучасний стан та доктринально-правову проблематику конституційного регулювання права народу на участь у законотворчості в Україні;

розкрити особливості законодавчого закріплення та практичної реалізації законодавчої ініціативи як форми реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні;

проаналізувати сучасний стан та виокремити основні проблеми конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості референдумом в Україні;

обґрунтувати необхідність удосконалення права народу на участь у законотворчості в Україні та запропонувати перспективну науково-практичну модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні через залучення інститутів громадянського суспільства;

розробити пропозиції з удосконалення правового забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають під час здійснення форм безпосередньої демократії.

Предметом дослідження є стан та перспективи реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні.

Методи дослідження. Дисертаційне дослідження проводилося за допомогою поєднання загально- та спеціально наукових методів, притаманних конституційно-правовій науці та науці державного управління, які ґрунтуються на принципах об'єктивного, усебічного та комплексного аналізу суспільних процесів і явищ.

Широкого застосування набув, зокрема, метод діалектичного пізнання розвитку законотворчої функції парламенту, її поєднання із правом народу на участь у законотворчості (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3). Методи системного аналізу використовувалися під час аналізу зарубіжного досвіду щодо закріплення та реалізації права народу на участь у законотворчості (підрозділ 1.3), розкриття змісту права народу на участь у законотворчості (підрозділ 2.1). Конкретно-історичний та логічний (зокрема його основні прийоми: аналіз, синтез, індукція, дедукція) методи застосовано в процесі розкриття еволюції реалізації права народу в законотворчості в Україні як предмета теоретичного осмислення (підрозділ 1.1). Особливості законодавчого закріплення та практичної реалізації законодавчої ініціативи як форми реалізації права народу на участь у законотворчості було розкрито за рахунок використання методу структурного аналізу та наукового прогнозування й моделювання (підрозділ 2.2). Застосування порівняльно-правового методу дало змогу вивчити світовий досвід законодавчого закріплення права народу на участь у законотворчості (підрозділ 1.3).

Вагомих результатів у дослідженні механізмів реалізації права народу на участь у законотворчості референдумом було досягнуто за рахунок застосування структурно-функціонального підходу (підрозділи 2.3, 3.2, 3.3). За допомогою формально-логічного методу було здійснено пошук нових ефективних форм конституційно-правового регулювання права народу на участь у законотворчості (підрозділи 2.2, 2.3, 3.2, 3.3). Активне застосування методу правового моделювання дало змогу удосконалити правове

забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості (підрозділи 2.2, 3.2, 3.3).

Інформаційною базою дисертаційного дослідження є Конституція України, конституції зарубіжних держав, висновки та рішення Конституційного Суду України, законодавчі та нормативні акти з питань реалізації права народу на участь у законотворчості, наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних учених, матеріали науково-практичних конференцій, нормативні документи міжнародних організацій.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертаційна робота є одним із перших в Україні монографічним теоретико-правовим дослідженням, у якому комплексно, з урахуванням новітніх досягнень правової науки розроблено механізм конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості, з наданням відповідних науково-практичних рекомендацій щодо тенденцій удосконалення реалізації цього права в Україні. Наукова новизна одержаних результатів набуває прояву в таких теоретичних положеннях і висновках, які виносяться на захист:

уперше:

- обґрунтовано конституційно-правовий механізм практичної реалізації права українського народу на законодавчу ініціативу та внесення законопроектів до Верховної Ради України, що полягає в конституційно-правових гарантіях законодавчої ініціативи народу як форми волевиявлення громадян України, що набуває конкретних абрисів у вигляді законопроекту, який відображає погляди та переконання громадян України на бажаний спосіб регулювання суспільних відносин;

- розроблено механізм доступу громадян України до процесу визначення допустимості/недопустимості ухвалення законів України (застосування права народного вето), який реалізується в певній послідовності у три етапи: відхилення законопроекту; паралельного волевиявлення; послідовного волевиявлення;

удосконалено:

– формулювання законотворчості як складного за змістом юридичного концепту у сфері правотворення, який означає офіційно встановлений процесуально-процедурний порядок створення законодавчих актів, що передбачає передзаконодавчу (попередню) стадію – пізнання потреб законодавчого врегулювання певних суспільних відносин; безпосередню стадію (безпосередньо законодавчий процес) – нормативно-регламентована діяльність щодо подання, розгляду, прийняття (зміни), набрання чинності, оприлюднення законодавчого акту; постзаконодавчу стадію – моніторингову та аналітичну діяльність за результатами правозастосовної практики стосовно якості чинного законодавства;

– визначення права народу на участь у законотворчості як конституційно-правової категорії, змістом якої є гарантований державою доступ та законодавчо закріплена, реальна можливість визначеної кількості громадян (виборців) безпосередньо або через інститути громадянського суспільства виступати учасником правовідносин із приводу законотворчості на будь-якій стадії (етапі) – від законодавчої ініціативи до кінцевого прийняття рішення, яке оформлюється відповідним законом та виражає прийняття остаточної правової норми;

– механізм конституційно-правового закріплення та гарантування права народу на участь у законотворчості через конституційно-правову визначеність форм участі народу у процесі законотворчості із встановленням етапів процесу, на яких залучається народ як суб'єкт відповідних відносин; кількісних, якісних та інших критеріїв суб'єктності народу щодо процесу законотворчості із відповідною детермінацією за кожною формою такої участі; основних конституційно-правових засад участі народу у процесі законотворчості відповідно до різних форм; обмеження предметного, процедурного чи іншого характеру, що унеможливають або заперечують правосуб'єктність народу в процесі законотворчості;

– доведено виокремлення двох напрямів удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості: реалізація цієї участі через застосування інститутів громадянського суспільства; розвиток громадянського суспільства як запоруки ефективної реалізації народного волевиявлення через його інформатизацію, правову освіту, підвищення рівня правової культури, формування уніфікованої правосвідомості на основі формування національної свідомості, загальнонаціональної ідеї та ідеології демократичного законотворення;

– запропоновано перспективну науково-практичну модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні через залучення інститутів громадянського суспільства шляхом делегування їм виконання певних процедурно-процесуальних дій під час формування законопроектів у порядку народної законодавчої ініціативи та ознайомлення із законотворчою діяльністю Верховної Ради України;

– визначені напрями удосконалення конституційно-правового забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості шляхом розширення конституційно-процесуальної правосуб'єктності народу як учасника відносин у галузі законодавчої ініціативи через внесення відповідних змін до Конституції України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»; розширення механізмів реалізації права народного вето через внесення відповідних змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»; конкретизації предмета всеукраїнського референдуму щодо прийняття чи зміни законів України з питань загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою за винятком тих питань, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму через внесення відповідних змін до Закону України «Про всеукраїнський референдум»; прийняття Закону України «Про місцевий референдум», яким визначатиметься особливість реалізації місцевого референдуму та встановлюватимуться імперативи прийняття в

значенні законодавчої ініціативи рішень, прийнятих на цьому референдумі за умови, якщо вони мають суспільне значення та підтримку населення;

– інтерпретацію права законодавчої ініціативи, що виходить від народу, як однієї із форм реалізації конституційно-правового статусу суб'єктів, що беруть участь в управлінні державою; та має розглядатися в якості додаткового потенціалу в контексті розуміння владою суспільних потреб та тенденцій розвитку суспільних відносин, тому обґрунтовується пропозиція щодо внесення відповідних змін до Конституції України, зокрема щодо чіткого визначення, за яких умов народ може бути суб'єктом законодавчої ініціативи, а саме пропонується ст. 93 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України.

Право народу України на законодавчу ініціативу реалізується шляхом подання законопроекту на розгляд до Верховної Ради України не менше як десятима відсотками громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, включених у відповідний державний реєстр виборців на момент такого подання.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово»;

дістало подальшого розвитку:

– концептуально-методологічна парадигма дослідження стану та перспектив реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні, яка демонструє об'єктивну та невідворотну еволюцію цього права в бік розширення форм його практичної реалізації, адже це право є не декларативним, а реальним, оскільки сформувалося в якості суспільного запиту української нації на доступ до управління державними справами, зокрема через процеси законотворчості;

– системний аналіз зарубіжного досвіду європейських країн, якій надає підстави визначити, що право на участь народу у законотворчості є невід’ємним елементом системи демократичних прав і свобод, а та тенденція, яка спостерігається виходячи із аналізу Конституцій демократичних держав, демонструє тренд до розширення моделей і форм такої участі, що потрібно враховувати під час конституційно-правового регулювання цього питання в Україні;

– концепція обґрунтування доцільності впровадження законодавчої ініціативи як форми реалізації права народу на участь у законотворчості через закріплення за народом статусу суб’єкта законодавчої ініціативи, яка: сприятиме розширенню практичних можливостей реалізувати обсяг конституційних прав та свобод громадян, враховуючи те, що «народ» детермінується через громадян держави; сприятиме максимізації задоволення потреб суспільства в законодавчому регулюванні відповідних відносин; скороченню часу, необхідного для впорядкування тих суспільних відносин, які виникають в Україні, але які або не мають відповідного законодавчого регулювання, або законодавче регулювання яких потребує удосконалення; ставатимуть індикатором відповідності результатів роботи Парламенту суспільним очікуванням виборців.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні та прикладні висновки і рекомендації дисертаційного дослідження можуть бути використані в:

– науково-дослідній роботі – у процесі подальших наукових розробок методологічного та практичного характеру під час розширення форм законодавчого забезпечення права народу на участь у законотворчості;

– законотворчій діяльності – для удосконалення законодавства України в сфері реалізації права народу на участь у законотворчості, зокрема обґрунтування доцільності наділення його правом законодавчої ініціативи;

– навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних дисциплін «Конституційне право», «Конституційно-процесуальне право»,

«Сучасний зарубіжний конституціоналізм», «Сучасний український конституціоналізм», «Організація діяльності Верховної Рад України»; для підготовки підручників, навчальних посібників і навчально-методичних матеріалів.

Дискусійні положення дисертаційного дослідження можуть стати основою для подальших наукових розробок.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою, в якій розвинуто теоретико-методологічні засади та досліджено практику реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні. У роботі всі наукові положення, висновки та пропозиції одержані дисертантом особисто. Результати дисертаційного дослідження викладені в одноосібних опублікованих працях.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження були обговорені та отримали позитивну оцінку на наукових семінарах та круглих столах. Основні положення, висновки дисертації оприлюднені автором на: Міжнародній науково-практичній конференції «Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку» (Київ, 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Взаємодія громадянського суспільства, особи і держави: вектор удосконалення» (Київ, 2021 р.); Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба» (Київ, 19 квіт. 2022 р.). Наукові результати дослідження були обговорені та отримали позитивну оцінку.

Публікації. Результати дисертації опубліковані автором у 10 наукових працях, зокрема 5 публікаціях у наукових фахових виданнях України, 2 публікаціях у наукових виданнях інших держав, 3 публікаціях у матеріалах і тезах конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації охоплює 283 сторінку, основний зміст роботи

викладено на 228 сторінках, список використаних джерел містить 241 найменування на 24 сторінках. Дисертація в основному тексті містить 1 таблиці та 2 рисунки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАРОДУ НА УЧАСТЬ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

1.1. Право народу на участь у законотворчості як предмет теоретичного осмислення: стан наукових досліджень та перспективна концептуально-методологічна парадигма

Сучасний стан теоретичного опрацювання та практичного втілення конституційно-правового процесу законотворчості в Україні став результатом тривалого історичного шляху розвитку демократичних традицій української нації. Народовладдя та загалом доступ народу до процесів державотворення є ключовим ментальним імперативом та елементом національної правосвідомості. Однак, на відміну від поширення та розвитку інститутів безпосередньої та представницької демократії, інститут народовладдя не досягнув максимального стану своєї еволюції. На перший погляд, інститут референдуму є видатним досягненням у цьому контексті. Результати референдуму можна розцінювати як вираз безпосередньої волі громадян та важливу форму прямого народовладдя. Однак вітчизняні фахівці у сфері конституційного права та процесу, науковці в галузі громадянських прав та державотворчих процесів не лише по-різному оцінюють зміст «права народу на участь у законотворчості», але загалом досить критично ставляться до розширення такого права.

Тому існує потреба визначити основні науково-дослідницькі тенденції та здобутки вітчизняних науковців щодо розв'язання проблеми доцільності, допустимості та конституційно-правового оформлення права народу на участь у законотворчості.

Доцільність і допустимість цього права лише на перший погляд не викликають сумніву в контексті теорії народовладдя, народного суверенітету та з огляду на розширення демократичних прав людини і громадянина, але з точки зору суспільної необхідності, державних потреб та ефективності державного управління такий інструмент законодавчого регулювання, як

народовладдя у своєму широкому розумінні потребує надзвичайно вузької конкретизації, детермінації та доктринального обґрунтування.

Відтак, досліджуючи точки зору українських учених щодо процесу конституційно-правового закріплення права народу на законотворчість, необхідно приділити особливу увагу таким аспектам проблеми, як: конституційно-правове обґрунтування форм участі народу у процесах законотворчості; межі та способи участі народу в законотворенні в умовах сучасного законодавства України; тенденції зміни чи розширення панівних моделей участі народу в процесі законотворчості в Україні.

Досліджуючи теоретичне осмислення та науковий дискурс у сфері права народу на участь у законотворчості в контексті наведених вище питань, вважаємо за доцільне виокремити певний тренд, за яким розвивається сучасна доктрина конституційного права та її особливості, які потребують відображення в законодавстві. При цьому варто акцентувати увагу на недопустимості відмежування самої доктрини від суспільно-політичних реалій української державності та тієї політичної кон'юнктури, що складається на сьогодні. Такий контекст дослідження наукових поглядів на проблему участі народу в процесі законотворчості має виступати системою індикаторів, актуалізація яких дасть змогу визначати та моделювати ефективність запровадження тих чи інших конституційно-правових концепцій практичної реалізації права народу на участь у законотворчості.

У кінцевому результаті плануємо отримати той науковий та доктринальний контент, на якому має ґрунтуватися практичний інструментарій реалізації аналізованого права народу, що згодом набуде відповідного нормативно-правового втілення.

У науковому співтоваристві сучасності [41; 42; 56; 217; 220] переважає точка зору, що концепція народної законодавчої ініціативи є історичною, а не такою, що виникла нещодавно в галузі конституційного права. Вона була затверджена вже в Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) від 29 квітня 1918 року. Згідно зі

статтею 39 цієї Конституції, право вносити законодавчі ініціативи на розгляд Всенародних Зборів (парламент УНР) належало безпосередньо виборцям-громадянам Республіки, які могли вчиняти це, надсилаючи письмові звернення через громадські організації. При цьому це право було умовлено кількісним порогом – не менше 100 тисяч громадян, які підтверджували свої підписи. Також легітимність підписів визначалася через судовий процес. Ця історична належність ідеї народної законодавчої ініціативи до часів Української Народної Республіки позначає важливий елемент демократичних традицій та розвитку конституційного права в Україні.[53, с. 27-28; 56, с. 222-225]. Але, звертаючись до історичної об'єктивності, зауважимо, що вказана вище Конституція УНР так і не набула свого практичного застосування, оскільки УНР як державне утворення було анексовано залишками Російської Імперії, а згодом – було примусово включено до складу СРСР.

Цікаво, що і Ю.С. Шемшученко і Г.В. Задорожня акцентують увагу на тому, що такий здобуток – як право прямої законодавчої ініціативи – існував винятково в умовах УНР [220; 53, с. 28-29]. Ідея народної законодавчої ініціативи не набула логічного відображення в радянських конституціях. Протягом періоду радянської влади в Україні були прийняті чотири різні Конституції - у 1919, 1929, 1937 та 1978 роках. Проте жодна з цих Конституцій не визнавала право законодавчої ініціативи народу. Загалом, радянські конституції не відповідали основним принципам теорії конституціоналізму, які передбачають активну роль громадян у процесі законотворення та захист їхніх прав і свобод. Ця відмова від народної законодавчої ініціативи в радянських конституціях свідчила про авторитарний характер радянської системи та відсутність справжньої демократії та громадянських свобод у цей період [більш докладно див.: 16, с. 62-79; 99, с. 55-59]. Зазначені конституції фактично є «квазіконституціями», тому що заперечували принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову; регулювали відносини між державою і громадянами без належного врахування міжнародних стандартів у галузі прав людини. Так, наприклад,

згідно зі ст. 103 Конституції Української РСР від 20 квітня 1978 р., правом законодавчої ініціативи наділялося досить широке коло суб'єктів: Президія Верховної Ради України, Голова Верховної Ради України, постійні комісії Верховної Ради України, Верховний Суд України, Генеральний прокурор України, Академія наук України тощо, проте український народ був поза межами цього переліку. Такий широкий перелік суб'єктів законодавчої ініціативи, за винятком власне носія державного суверенітету – народу, свідчив про хибність розвитку державотворення, оскільки не відповідав стандартам демократії та народовладдя, а був чистим проявом імперіалізму та тоталітаризму. Сучасна українська історико-правова школа оцінює цей період не лише як перехід від національних державних традицій, але й як епоху руйнування цих традицій. Опозиційні сили та захисники суверенітету й незалежності України виступали як спадкоємці цих традицій [189].

Генезис українського державо- та правотворення свідчить про аксіоматичність тези, що народовладдя та право народу на законотворчість є невіддільними елементами української державно-правової традиції, що має глибокі корені в культурі, демократії та національному самосвідомості. Від часів Київської Русі в народі зароджувалися демократичні цінності, що ґрунтувалися на звичаєвих правилах, громадському самоврядуванні та спільному об'єднанні для захисту власних інтересів перед державою і монархом. Цей фундамент став основою для подальших демократичних та правових концепцій у формуванні національної державності.

В основі цих важливих цінностей лежав перехід українського етносу від застарілих форм родоплемінного устрою до розвитку соціальних інститутів прямої демократії з метою об'єднання суспільства для досягнення спільної мети. Традиції прямої демократії, закорінені в історичному досвіді, стали основою для сучасної трансформації державно-політичної системи України [5, с. 186-192; 62]. Подальший розвиток цих цінностей набув вираження в поняттях конституційно-правової науки, таких як

«народовладдя», «право народу на законодавчу ініціативу» і «права народу на участь у законотворчості».

Навіть в умовах панівного формального права українського народу брати участь у законотворчості через прийняття законодавчих актів, відзначаємо відсутність чітко визначеного механізму для практичного здійснення цих законотворчих повноважень у національному законодавстві. Загальним визначенням законотворчості є діяльність уповноважених державних органів та в певних випадках усього українського народу щодо прийняття, зміни або скасування законів України. Однак важливо розглядати законотворчість не лише як суто юридичну процедуру, але і як складний процес, що потребує державного управління та регулювання [173, с. 82; 203]. Більшість вчених-юристів досліджують законотворчу діяльність через призму теорії та історії держави і права як правовий процес створення закону [173, 174, 192, 229]. Зрозуміло, що ефективність та дієвість законів залежать від якості норм, що стосуються їхнього розроблення, ініціювання, розгляду та затвердження. Проте законотворчу діяльність варто розглядати як не лише правовий, але й організаційно-управлінський процес, в якому кожен суб'єкт виконує свої функції з метою досягнення поставлених цілей, а також розроблення засобів і механізмів державного управління, що визначають ключову роль закону в діяльності держави. [14, 54, 63, 221]. У такому контексті дослідження важливо знайти відповідь на запитання стосовно забезпечення ефективності доступу народу до процесу законотворчості, а не формальної реалізації через такий доступ принципу прямої демократії.

Формалізм у законотворчій діяльності є недопустимим, а тому реалізація безпосереднього доступу до народовладдя шляхом активної законотворчої ініціативи може призвести до політичного популізму, а не реального досягнення мети – врахування інтересів суспільства через надання права на законодавчу ініціативу чи залучення до законотворчого процесу іншим шляхом.

Загальна позиція учених у галузі конституційного права полягає в тому, що для створення законів високої якості та ефективності важливо дотримуватися правил законодавчої техніки. Дивно, але ці правила дотепер не є обов'язковими і встановлені законодавчо. Окрім цього, відсутність науково обґрунтованої концепції правової політики держави, некомпетентність та поспішність у роботі законодавчих органів, а також недотримання наукових принципів у розробленні законопроектів можуть негативно позначитися на всій правовій системі країни [1, 92, 204, 229]. Важливо відзначити, що законопроекти можуть бути розроблені громадянами та юридичними особами в ініціативному порядку. Однак подання таких законопроектів до Верховної Ради України їхніми авторами не призводить до виникнення правових наслідків [174]. Отже, досліджуючи тенденції сучасної доктрини конституційного права та процесу щодо права народу в законотворчості в Україні необхідно враховувати, що цей феномен не є новим, а відтак він не потребує обґрунтування доцільності свого існування, оскільки є елементом національної свідомості, ланцюгом у цивілізаційному зв'язку української нації з європейськими співтовариствами та об'єктивним надбанням державотворчої традиції та української правової думки, що пройшли тривалий шлях еволюції.

Зауважимо, що «право народу на участь у законотворчості» як конституційно-правова категорія, досі не отримало комплексного теоретико-методологічного дослідження та доктринального обґрунтування і тривалий час є лише одним із напрямків наукових досліджень щодо проблеми ефективізації законотворчого процесу.

У низці дисертаційних та монографічних досліджень право народу на участь у законотворчості розглянуто як елемент прямої демократії вперше лише в ХХІ ст. Так, З.О. Погорелова, аналізуючи законодавчий процес в Україні, дійшла вперше висновку, що участь народу в законодавчій ініціативі та законодавчому процесі насправді є більш широкою, ніж це закріплено на законодавчому рівні, а тому потребує перегляду, зокрема в контексті

удосконалення механізму референдуму [149]. Пізніше Н.Ю. Задирака, аналізуючи теоретико-методологічне забезпечення процесу законотворчості, зауважує на тому, що вказане вище право народу в Україні є природним, але не має жодного практичного втілення [52]. С.В. Павич у своїх дослідженнях доходить висновку, що право народу на законодавчу ініціативу є одним із елементів правотворчого процесу, але він не вважає цей елемент основним, розглядаючи його через призму представницької демократії [149]. Власне тотожну думку у своїх роботах обґрунтовує і П.О. Грималюк, але контекст дослідження вже змінюється в бік необхідності активізації народовладдя та реалізації права народу на законодавчу ініціативу як засіб деолігархізації та боротьби із корупцією [32]. Показово, що І.В. Лозинська, навпаки, вважає реалізацію права народу на законотворчість поза моделлю представницької демократії ризиком для державності в Україні [107]. Але ще Р.О. Кабальський у своїх дослідженнях законотворчості через призму інструментарію філософського аналізу доходить висновку, що участь народу є беззаперечною, але обмеженою через низьку дієвість та ефективність інструментів прямої демократії [60].

Л.М. Шипілов розглядає народовладдя загалом та право народу на участь у законотворчості як основу демократичної держави [222]. Ця точка зору набула свого логічного розвитку вже в роботах Ю.А. Левенець, в яких зазначалося, що участь народу в процесі законотворчості має бути мультимодельною та забезпечувати необхідний рівень зворотного зв'язку між суб'єктом законодавчої ініціативи та реальними результатами регулювання суспільних процесів [102]. Ця точка зору виявляється дійсно слушною і повністю прийнятною. Розвиваючи цей аргумент, важливо підкреслити, що безпосередня участь народу в процесах створення законопроектів та їх підготовки до обговорення в Верховній Раді України є ефективним засобом виправлення суттєвих помилок у механізмах правового регулювання суспільних процесів. Жоден інший суб'єкт законодавчої ініціативи, навіть якщо він закріплений у Конституції України, не може володіти таким рівнем

залученості до суспільних процесів, як сам народ, який повсякденно живе за нормами права. Тому ефективність і повнота досягнення народом своїх інтересів та реалізація його прав можуть бути об'єктивно та повноцінно оцінені лише самим народом.

Дещо протилежної точки зору дотримується В.П. Плавич, роблячи висновок, що участь народу в законотворчості наразі необхідно обмежити з огляду на недостатній рівень правової кваліфікації, розвитку правової свідомості та правової культури [148]. Вважаємо, що цю точку зору варто сприймати лише в контексті необхідності дотримання єдиних підходів до законодавчої техніки та аксіології правотворчості. Що ж до того, що рівень правосвідомості та правової культури є певним цензом чи критерієм доступу до процесу законотворчості, то останні події в Україні та зокрема склад Верховної Ради України останніх двох скликань демонструють критично низький рівень депутатів із необхідним рівнем фахової правової підготовки.

У цьому контексті А.О. Нечипоренко, розглядаючи види та напрямки удосконалення нормотворчості в Україні, робить припущення про можливість розширення форм участі народу в процесі законотворчості [130]. Цікаво, що С.М. Гусаров цей висновок поділяє та розглядає участь народу в цих процесах не лише як один із засобів реалізації демократичних цінностей, але як інструмент сутнісного удосконалення законотворчості як виду діяльності [36]. Зауважимо, що З.О. Погорелова, Р.О. Кабальський, А.О. Нечипоренко, С.М. Гусаров, Л.М. Шипілов є представниками харківської школи конституційного права і тренд їхніх наукових досліджень чітко виражає необхідність розширення форм участі народу в законотворчому процесі. Натомість представники київської та інших шкіл у своїх висновках є більш обережними, акцентуючи увагу на тому, що розширення права народу на законотворчу діяльність здатне призвести до нових суспільно-політичних ризиків та кризових явищ.

На сьогодні відсутня повноцінна комплексна дисертаційна робота, присвячена «праву народу на участь у законотворчості» як окремій

конституційно-правовій категорії. Замість цього, ця відсутність у комплексі заміщується значущим обсягом досліджень окремих його аспектів, які умовно можна поділити на три основні групи: 1) дослідження, у яких здійснено спроби визначити місце права народу на участь у законотворчості саме в процесі правотворчості, у контексті його суспільно-правового значення; 2) дослідження, де аналізується право народу як складова частина процесу законотворчості; 3) дослідження, спрямовані на пошук оптимальних та ефективних моделей конституційно-правового забезпечення та практичної реалізації права народу на участь у законотворчості. Ці дослідження сприяють розумінню та розвитку цієї важливої концепції у сфері конституційного права. Розглядаючи перший масив наукових праць маємо зауважити, що їхній спільний тренд протягом останніх двадцяти років є незмінним та спрямований на розкриття природи участі народу в законотворчості через поєднання інститутів правотворчості та народовладдя. Основний акцент при цьому вчені роблять на недопустимості надмірного розширення права народу на законодавчу ініціативу та доступу його до законотворчого процесу. Так, О.О. Мороз у своїх дослідженнях намагався визначити можливість участі народу в законотворчому процесі, виходячи не із конституційного його регулювання, а із соціальної значущості самого феномену народовладдя [123]. В.С. Журавський та Л.Т. Кривенко розглядали народовладдя та його елемент – право народу на законотворчість – через призму становлення й розвитку українського парламентаризму [50]. При цьому Л.Т. Кривенко відстоювала доволі категоричні твердження, що таку участь народу необхідно обмежити формами представницької демократії [96]. Кардинально протилежну думку у своїх роботах обґрунтовував О.Г. Мурашин, який вперше ввів до наукового обігу та визначив зміст категорії «пряма правотворчість» [125]. Ця точка зору набула критичного осмислення в працях Р.Ф. Гринюка та В.М. Олуйко. Перший із них обґрунтовував народовладдя та право народу на законодавчу ініціативу як результат еволюційного розвитку парламентаризму в Україні від пострадянської до правової держави [33]. Своєю чергою, В.М. Олуйко

намагався довести критичність та достатність участі народу в законотворчості через інститут народного представництва, який втілювався в українському парламенті [138]. Ми вважаємо, що акцент винятково на представницькій демократії не є коректним з точки зору розвитку демократичних процесів у глобальному вимірі. На нашу думку, розвиток парламентаризму в сучасній Україні має спрямовуватися в бік розширення принаймні кола суб'єктів законодавчої ініціативи як невід'ємний елемент правового плюралізму.

Натомість домінувальна позиція початку 2000-х років про те, що народовладдя в аспекті законотворчості має обмежуватися представницькою формою демократії через вибори народних депутатів, адже це набуло обрисів політичної необхідності. Власне цей факт пов'язаний із невизначеністю практичних механізмів реалізації результатів Всеукраїнського референдуму 2000 року.

Так, О.Л. Копиленко зауважує, що саме прямий законодавчий процес через Верховну Раду України є єдиним можливим способом законотворчості в Україні, ігноруючи при цьому суспільно-політичний потенціал референдуму [93]. Дещо схожа думка панувала і в дослідженнях І.В. Дроботенко [43] та І.Є. Словської [192], які приділяли увагу здебільшого саме законодавчому закріпленню правотворчості парламенту. При цьому варто відмітити, що в подальших наукових дослідженнях І.Є. Словської наведено аргументи щодо необхідності «розширити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок інших органів державної влади і інститутів громадянського суспільства», з подальшим визначенням доцільності «надати право безпосереднього звернення до парламенту із законопроєктами громадським організаціям у взаємодії з інститутом народної ініціативи» [193, с. 221-226]. Отже, на цьому прикладі можна зробити висновок про поступову зміну наукових концептуальних напрацювань у бік обґрунтування доцільності розширення «меж» народовладдя, зокрема у сфері законотворчості.

Ще більш активно тренд досліджень змінюється у період Революції гідності, коли пряме народовладдя набуває практичної форми та стає

реальним інструментом зміни політичного середовища в країні. Відтак Т.О. Дідич [40], а пізніше і О.І. Левченков [104], аналізуючи правотворчість як особливе процесуальне явище в доктринальній площині, доходять висновку про недопустимість його обмеження винятково формами представницької демократії. Доводить необхідність передбачити в Конституції України, що «до форм безпосереднього народовладдя, крім виборів та референдумів, належить народна законодавча ініціатива», і О.В. Щербанюк [225, с. 163].

Механізм правоутворення має складний характер та полягає у складних системних соціальних закономірностях, які поєднуються як внутрішніми, так і зовнішніми зв'язками. Правоутворення є результатом впливу комплексу об'єктивних і суб'єктивних, мікро- і макросоціальних факторів. Такий механізм є досить узагальненим, але для появи нової норми права або зміни наявної норми права в суспільстві мають з'явитись відповідні передумови, які проявляються в суспільних відносинах [122]. Власне це і відбулося в 2013-2014 рр., а тому народовладдя та участь народу в управлінні державою, зокрема через законотворчість, набули нового теоретико-методологічного обґрунтування.

Так, Є.Є. Звонков пов'язує право народу на участь у законотворчості із проявом принципу справедливості в процесах правотворення як способу формування загальновизнаних правил регулювання соціальних зав'язків [57]. М. Кельман у своїх пізніх роботах доводить, що народовладдя та народна законотворчість є елементом методологічного виміру феномену правотворчості в сучасній правовій державі [61].

На нашу ж думку, розглядаючи аналізоване право народу через призму визначення місця такого права в процесах правоутворення, маємо зауважити, що народ є єдиним носієм суверенітету та влади. Своєю чергою, правотворчість – це владно-управлінський процес, який впливає в подальшому на регулювання суспільних відносин, а також на повноту реалізації народом своїх конституційних прав, а отже, і на повноту володіння ним владою та недопустимість її узурпації політичним керівництвом держави.

З таких позицій участь народу в 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.

Право народу на участь у законотворчості є важливим аспектом демократичного суспільства й відображає принцип народного суверенітету. Цей принцип передбачає, що влада походить від народу і має відображати інтереси та погляди громадян. У контексті елементного складу процесу законотворчості право народу на участь означає, що громадяни мають право брати активну участь у формулюванні і прийнятті законів, які регулюють їхнє життя. Багато дослідників вважають, що залучення громадян до законотворчого процесу може сприяти підвищенню якості й ефективності законодавчого регулювання суспільних процесів. Участь народу в законотворчості дає змогу враховувати різноманітність поглядів і інтересів громадян, що може призвести до прийняття більш обґрунтованих та справедливих законів. Так, зокрема, О.Г. Мурашин, аналізуючи акти прямого народовладдя в механізмі правового регулювання, доходить висновку про надзвичайно низький рівень ефективності їхньої організаційно-функціональної дії у правовій системі України [125]. А.М. Ришелюк робить спроби теоретико-методологічного обґрунтування ролі таких актів для потреб законотворчості в Україні, але стикається з відвертим браком методологічного інструментарію та доктринального опрацювання цієї проблематики [173]. До такого ж висновку дійшов А.М. Ришелюк, але дослідник вказує на те, що відсутність відповідного нормативно-правового регулювання є об'єктивним, зважаючи на відсутність потреби еволюційного розвитку такого механізму правотворчості [173]. На момент 2004 року цей висновок може бути справедливим, оскільки саме в цей історичний період в Україні відбувалися суттєві зміни у сфері правосвідомості та відокремлення від тоталітарного минулого. Також важливо враховувати конституційні

процеси, які мали місце в 2003-2004 роках і передбачали внесення змін до Основного Закону країни.

Цікаву позицію з приводу досліджуваного права народу займає у своїх роботах Ф.М. Рудич, який визначає його як невід'ємний елемент громадянського суспільства [184]. Ця концепція набула розвитку вже в роботах Р.Ю. Яценка, який стверджував, що пряма правотворчість – це один із панівних видів правотворчості в сучасній Україні [235]. Хоча критичний аналіз законодавства 2000-х років не надав вичерпних відповідей на запитання стосовно форми, моделі та навіть інструментів подальшого закріплення результатів прямої правотворчості в українському законодавстві, проте висновки вченого стали початком формування відповідної методологічної основи в доктрині конституційно-правової науки.

Згодом цю проблематику досліджують у своїх роботах О.В. Петришин [147] та І.В. Руденко. Так, перший дійшов висновку, що участь народу в процесі законотворчості є проявом народовладдя, а отже, основою демократичної, правової, соціальної держави. Своєю чергою, І.В. Руденко ініціює питання про закріплення на законодавчому рівні конкретних форм прямої правотворчості [182]. Однією з таких форм Т.О. Рябченко вважає референдум, учений робить спроби обґрунтувати напрямки підвищення ефективності його законодавчого забезпечення [185].

Дещо в іншому контексті право народу на участь у законотворчості розглядає В.Ф. Нестерович, обґрунтовуючи його участь в інституті народної правотворчої ініціативи [128]. Своєю чергою, В.С. Голубовська вбачає таку участь народу в доступі до процесу обговорення законопроектів, відкидаючи при цьому інші форми прямої правотворчості [30]. Така відсутність єдності серед науковців щодо бачення проявів та форм практичної реалізації права народу на участь у законотворчості суттєво сповільнює процес формування конституційно-правової доктрини в цій площині.

З нашого погляду, суттєвою є мультимодальність такого права, де відсутні будь-які обмеження для його вияву, за винятком тих випадків, які

мають загальну важливість або можуть складати загрозу для національної безпеки та суверенітету України. Наприклад, плебісцити, що формально належать до категорії референдумів, але фактично мають гібридну неправову природу, як це було в подіях 2013-2014 років, входять в це поняття. Про це, зокрема, у своїх дослідженнях зазначає О.В. Скрипнюк, розкриваючи зміст, сутність та форми проведення місцевого референдуму як форми забезпечення реального народовладдя [189]. При цьому учений визначає, що «референдум за народною ініціативою є вищою формою здійснення українським народом або територіальними громадами установчої влади, способом прийняття Конституції України, ухвалення законів та інших актів загальнодержавного і місцевого значення» [189, с. 39]. Отже, варто зауважити, що дослідник акцентує увагу на тому, що референдум є формою здійснення установчої влади, а не елементом реалізації права народу на участь у законотворчості. Таку точку зору поділяють й інші учені. Так, наприклад, аналізуючи законотворчість як правову категорію, Н.А. Дубина відводить результатам місцевого референдуму лише опосередковану роль потенційно можливого предмета законодавчої ініціативи [44]. У той же час Л.В. Пономаренко взагалі не розглядає місцевий референдум серед механізмів законотворчості, розмежовуючи цей інститут із інститутом прямої правотворчості [154]. На нашу думку, така позиція вчених є дещо хибною, відповідно, ми доводитимемо тезу, що місцевий референдум є елементом, засобом і водночас формою участі народу в процесі законотворчості. Результати такого референдуму повинні мати імперативне значення для законодавчого органу й сприйматися як прояв об'єктивного суспільного запиту, реальної громадської потреби.

Подібна точка зору розвивається в роботах Т.О. Рябченко [186] та О.І. Ющика [230], які доходять висновку, що право народу на участь у законотворчості є проявом демократії й народовладдя в Україні, і відводять державі активну роль в конституюванні та забезпеченні реального здійснення влади народу.

Отже, аналізований вище обсяг теоретичних досліджень щодо визначення сутності права народу на участь у законотворчості як складової безпосереднього законотворчого процесу показує об'єктивну та невідворотну еволюцію цього права в напрямку розширення форм його практичної реалізації. Це право не лише декларативне, але й реальне, оскільки воно сформувалося як суспільний запит українського народу на можливість брати участь у керівництві державними справами, зокрема через процеси законотворчості.

Наступним логічним кроком є аналіз наукових пошуків вчених стосовно визначення ефективних форм та методів конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості. У цьому контексті основна увага акцентується не лише на конкретних моделях такого забезпечення, але й на їх теоретичному обґрунтуванні, оскільки, на нашу думку, подальший розвиток законодавства в цьому аспекті неможливий без наукового обґрунтування будь-яких його змін. Крім того, варто зауважити, що на сьогодні науковці не мають спільної думки стосовно повноти форм конституційного закріплення аналізованого права народу, але сходяться на думці про потребу удосконалення законодавчого забезпечення утилітарності референдної демократії.

Так, зокрема О.В. Лавринович, досліджуючи конституційне забезпечення народовладдя в Україні, доходить висновку про існування двох його форм: представницької демократії через вибори народних депутатів та безпосередньої – через референдум [101]. Своєю чергою, А.М. Євгенєва до форми безпосередньої участі громадськості у законодавчому процесі відносить, окрім референдуму, ще й «право народної правотворчої ініціативи та народне veto». Натомість форми опосередкованої участі дослідниця розмежовує на ті, що мають петиційний характер (передбачають звернення громадян або їх об'єднань (як формальних, так і неформальних) з метою впливу на законодавчий процес) та консультаційні форми (характеризуються наявністю бажання з боку державних органів з'ясувати та врахувати у ході

вироблення державної політики думку громадськості) [45, с. 42-44]. При цьому Д.С. Ковриженко у своїх дослідженнях закордонного досвіду проведення референдумів доходить висновку, що ця форма участі народу в законотворчому процесі є найбільш ефективною [65]. Зазначену тезу у своїх роботах розкриває вже М.В. Оніщук, доводячи необхідність розширення форм та моделей проведення законодавчих референдумів та формування в Україні нового політико-правового феномену – референдної демократії [141]. До речі, проблематика забезпечення участі народу в законотворчості через референдум набула відповідного опрацювання і в межах цього дисертаційного дослідження (див.: підрозділ дисертації 2.3, 3.3).

Активну участь в дослідженні теоретичних засад та проблем конституційно-правового регулювання форм народовладдя в Україні брали також Ю.Р. Мірошніченко [117, 118] та В.І. Німченко, який обґрунтовував, що референдум як форма народовладдя потребує конституційного врегулювання, а панівна в Україні модель його законодавчого забезпечення є неефективною [131, с. 235-241].

Дещо інша точка зору на процеси конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості обґрунтовується в монографічному дослідженні, присвяченому участі громадськості в законотворчому процесі. Так, дослідники доводять висновку, що низька якість законотворчості напряду пов'язана із неефективністю законотворчого процесу. Зокрема, у монографії йдеться про такі недоліки, як обмеженість суб'єктного складу законодавчої ініціативи; недостатнє коло суб'єктів зворотного зв'язку; обмеженість можливостей для правового моделювання тощо [2]. Такі висновки, на нашу думку, є надзвичайна критичними і їх основна утилітарність полягає в стратегічній перспективі змінити не стільки алгоритм, скільки змістове наповнення кожного етапу законотворчого процесу. Натомість у короткостроковій перспективі реалізація права на участь народу в законотворчій діяльності потребує нових прогресивних рішень для підвищення рівня його практичного забезпечення.

Про це, зокрема, говорить М.В. Беляєва через призму політичної суб'єктності держави у сфері народовладдя. Так, парламент конституційно визначається елементом народовладдя, але при цьому участь народу в законотворчості обмежується, що створює певний філософсько-правовий дисонанс з точки зору повноти реалізації народовладдя. Такої повноти, на думку ученої, неможливо досягнути в ситуації обмеженого доступу народу до процесу законотворчості не з огляду на імперативну заборону, а через його законодавчу невизначеність [7, с. 16-19]. Тобто дослідниця доходить висновку, що обмеження права народу на участь у законотворчості має місце через недостатність конституційно-правового забезпечення такого права, неточність та неповноту законодавчих формулювань, а не через небажання держави допустити до таких процесів народ.

Про це говорить у своїй роботі також і А.П. Тиха, розкриваючи серед актуальних питань законодавчого регулювання нормотворчої діяльності в Україні та участі в ньому народу питання невизначеності обсягу законодавчої ініціативи [202]. На нашу думку, такий підхід є фрагментарним, оскільки, окрім законодавчого закріплення, має існувати доктринально цілісне розуміння механізму участі народу в законотворчості як елементу реалізації, з одного боку, повноти суверенітету, носієм якого є народ, а з іншого – конституційних прав та гарантій на його участь у процесах управління державними справами. Цих аспектів опосередковано торкається у своїх дослідженнях В.М. Купрій, розкриваючи особливості методологічного забезпечення процесу конституційної правотворчості як засобу розширення участі народу в законотворчих процесах через внесення відповідних змін до Основного Закону [100]. Ми підтримуємо таку позицію, оскільки удосконалити чи взагалі детермінувати право народу на участь у законотворчості можна винятково через уточнення положень Конституції України.

Власне, інститут народної законодавчої ініціативи є поширеним у багатьох європейських державах та полягає в можливості громадян ініціювати

у визначеній Конституцією кількості конституційні або законодавчі зміни через внесення законопроекту до законодавчого органу або винесення його на референдум (більш докладно див.: підрозділ дисертації 1.3). Але обмежувати право народу на участь в законотворчості винятково процесом законодавчої ініціативи не вважаємо доцільним.

Таку ж позицію підтримує і А.Ю. Іванова, аналізуючи інститут законодавчої ініціативи народу через призму законопроекту № 1015 «Про внесення змін до ст. 93 Конституції (щодо законодавчої ініціативи народу)», метою якого є забезпечення ефективного механізму законодавчої ініціативи в Україні шляхом розширення переліку її суб'єктів [58].

Дійсно, перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, який визначений у статті 93 Конституції України, на сьогодні є обмеженим і не надає можливості народу України, який є єдиним джерелом влади, виступати в ролі суб'єкта такої ініціативи. Правильним і виправданим є твердження, що впровадження інституту прямої демократії, такого як право народної законодавчої ініціативи, за умови його адекватного регулювання, сприятиме покращенню якості законодавчого процесу, слугуватиме ефективним індикатором потреб суспільства, спонукатиме суспільство до власної відповідальності за свої потреби і сприятиме демократизації взаємодії та взаємовпливу між суспільством і державою [58, с. 35]. При цьому важливо, щоб спосіб та повнота конституційно-правового забезпечення цього права не перетворювалися на предмет спекуляцій. Той науковий дискурс, який на сьогодні триває в цій площині, видається таким, що визначається єдиним вектором – розширення форм допуску народу до участі в процесах законотворчості та необхідність конституційно-правового їх закріплення.

Отже, наведений аналіз теоретичних досліджень права народу на участь у законотворчому процесі дає підстави для основних висновків доктринального характеру, що створюють підґрунтя та водночас обумовлюють зміст концептуально-методологічної парадигми дослідження

стану та перспектив реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні, якими є такі.

По-перше, на сьогодні відсутня єдність наукового середовища стосовно меж участі народу в законотворчому процесі. При цьому широкі дискусії щодо різновидів та форм участі народу в законотворенні зводяться в бік від розв'язання ключової проблеми – формування теоретико-методологічного базису доктринального визначення та практичного втілення в нормах законодавства права народу на участь у законотворчості в Україні.

По-друге, розвиток наукової думки в розглянутій сфері вказує на зміцнення підтримки розширення форм участі народу. Сама участь народу в законотворчому процесі вважається не лише складовою національної правосвідомості, але й важливим елементом національної ідеї та цивілізаційного вибору українського народу. Тому наукові дослідження щодо доцільності та обґрунтованості участі народу в цьому процесі мають змістити акцент на розроблення критеріїв предметності та визначення вимог до алгоритму практичної реалізації такої участі.

По-третє, сучасний масив наукових досліджень з аналізованої проблематики продемонстрував наявність двох принципово полярних доктрин: 1) розширення форм та механізмів участі народу в процесах законотворчості як прояв демократизації суспільно-політичних процесів; 2) збереження концепції парламентаризму та ролі парламенту як єдиного правосуб'єктного органу законотворчості.

У межах цього дисертаційного дослідження концептуально сприймається перша доктрина, оскільки досягнення максимальної ефективності процесу законотворчості, а отже, і подальшого правового регулювання суспільних процесів є можливим за умови всебічної реалізації принципу правового плюралізму, а також розширення участі народу в процесах законотворчості.

По-четверте, після Революції гідності (2013-2014 рр.) відбулися відчутні трансформаційні процеси в науковому сприйнятті конституційно-

правового інституту «право народу на участь у законотворчості», що дасть змогу сформулювати в межах цього дисертаційного дослідження його комплексне бачення та теоретико-методологічне обґрунтування, зокрема і як прояву демократизації суспільних процесів, і як нагального суспільного запиту, який потребує відповідної реакції з боку влади, зокрема, через втілення в комплексі конституційно-правових механізмів практичної реалізації цього інституту.

Отже, визначені концептуально-методологічні положення, що ґрунтуються на досягненнях вітчизняної конституційно-правової науки, моделюють вектори щодо подальшого системного аналізу сучасного стану та створення перспективної науково-практичної парадигми реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні.

1.2. Поняття права народу на участь у законотворчості

У демократично організованому суспільстві народ є носієм влади та реалізує своє право на управління соціальними процесами через інститут держави, використовуючи для цього моделі безпосередньої та представницької демократії. Однак посередництво в процесах законодавчої діяльності, що розкривається в механізмах парламентаризму, є не єдиною формою доступу народу до власне правотворчого процесу. Якщо розглядати право в контексті інтегративної теорії праворозуміння, то можна побачити, що історично одним із джерел його походження є традиції та звичаї [206]. У сучасній науковій літературі аргументовано, що «правова традиція та звичаєві норми є невід’ємними елементами етнонаціональної культури»; та «якщо звернутися до історії українського права, то можна зазначити, що звичай тут відігравав значну роль упродовж усього дорядянського періоду» [134, с. 201, 204]. Тому участь народу у правотворчості та, зокрема, законотворчості є не лише логічною з позицій теорії демократії, але й історично обумовленою, а також кореспондує сучасним концепціям визначення джерел права.

Значущість законотворчості народу як однієї з основних гарантій демократизму держави доводив ще Ж.-Ж. Руссо в контексті його теорії невідчужуваності й неподільності народного суверенітету [47]. Ж.-Ж. Руссо обґрунтував положення про абсолютний, необмежений суверенітет народу та стверджував, «що суверенітет, який є винятково здійсненням загальної волі, ніколи не може відчужуватися, і що суверен, який є лише колективною істотою, може бути представлений лише самим собою: може передаватися влада, але не воля» [47, с. 31]. Суверенітет народу проявляється в здійсненні ним законодавчої влади, зміст реалізації якої за Ж.Ж. Руссо виявляється в таких тезах: «народ, що підкоряється законам, має бути їхнім автором»; «той, хто створює закони, не має або не повинен мати жодного права їх схвалювати, а народ, навіть коли б того й побажав, не може позбавити себе цього права, що не передається, оскільки згідно з засадничим актом лише загальна воля є обов'язковою для окремих осіб»; «до того ж бути впевненим у відповідності волі партикулярної загальній волі можна, лише перевіривши її вільним голосуванням народу» [47, с. 31-66].

Водночас у ході прогресивного розвитку соціуму суспільні процеси настільки ускладнились, що вимагають спеціальних знань та навичок для їх регулювання, а динаміка їхнього розвитку настільки інтенсивна, що вимагає спеціального постійного моніторингу та нагляду. Відповідно, участь народу в законотворчому процесі стала об'єктивно обмежена, зокрема через застосування представницьких форм народовладдя.

З цього приводу доволі цікаву позицію висловлює В.Ф. Нестерович, вказуючи на те, що безпосередня участь народу в законотворчості, порівняно з традиційними інститутами безпосередньої демократії, є відносно новим засобом народного волевиявлення. Наочним підтвердженням цієї думки є той факт, що як у Давній Греції, так і в Давньому Римі схожого інституту прямого народовладдя не було. У правових системах сучасних держав інститут народної правотворчої ініціативи вперше з'явився в період Нового часу в конституційному праві Сполучених Штатів Америки. Його виникнення

пов'язують із прийняттям у 1715 р. закону штату Массачусетс, що закріпив право народної правотворчої ініціативи на місцевому рівні. А у 1898 році схожа поправка була внесена до Конституції штату Дакота [128, с. 138]. Цей висновок, на наш погляд, є дещо хибним, оскільки народне волевиявлення під час референдуму є доволі поширено практикою та було відоме ще за часів Салічної правди V-VII ст., а також широко запроваджувалося в різних формах навіть на території Київської Русі.

Однак із чим варто погодитись, так це з тим, що дійсно вперше аналізоване право народу отримало свою конституційно-правову визначеність лише на початку XVIII ст. в США й одразу ж набуло відповідної популярності та утилітарності. Але, звертаючись вже до праць Дж. Мур, ми знаходимо висновок, що необхідність закріпити пряму участь народу у законотворчих процесах стала результатом критичної недовіри народу владі [238, с. 207]. При цьому дослідник використовує термін «виборці» замість «народ». З одного боку, це є традиційною термінологією для американської конституційно-правової системи, а з іншого, надзвичайно точно детермінує суб'єкт законодавчої ініціативи – та частина народу, населення країни, яка наділена правом (або набула його) на участь у виборах шляхом волевиявлення. Вважаємо, що такий підхід є теоретично обґрунтованим та відображає конституційно-правовий зміст категорії «суб'єкт законотворчого процесу».

Зрозуміло, що народ як неоднорідний, неінституціоналізований соціум є доволі складним суб'єктом законотворчості з точки зору процедурного алгоритму зазначеного процесу. Але в межах цього дисертаційного дослідження «право народу» розумітиметься більш конкретно як «право громадян», оскільки особи без громадянства та іноземці не перебувають у правових зв'язках із державою, на території якої вони проживають в тому розумінні, яке дає можливість виникненню зустрічних прав та обов'язків у системі відносин громадянства. Отже, вважаємо обґрунтованим розглядати право народу на участь у законотворчості як гарантоване державою право

громадян на доступ до управління державними справами. Такий доступ може бути як опосередкованим (вибори парламенту, президента), так і безпосереднім – участь саме представників громадськості або народу держави загалом у процесах створення та ухвалення законодавчих актів. Але в контексті предмета дисертаційного дослідження найбільшої актуалізації набуває проблема безпосередньої участі народу в законотворчості без використання форм представницької демократії.

При цьому слушною є теза українського правознавця А.О. 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 [233, с. 52]. «Народну законотворчість» учений визначає як один із видів «правотворчої діяльності народу», при цьому зазначаючи, що «правотворча діяльність народу змістовно, формально та функціонально поєднана з установчою діяльністю народу, до якого вона має відношення як конкретне до загального, частина до цілого» [232, с. 86]. Вважаємо, що не потребує додаткових обґрунтувань теза, що законотворчість є видом правотворчої діяльності, тому ґрунтовне значення щодо проблематики дисертаційного дослідження має висновок українських науковців, що «правотворчі повноваження українського народу – це сукупність його первинних, основоположних прав та обов'язків, що закріплені за ним у нормативно-правових актах або існують об'єктивно для забезпечення спроможності ініціювати, обговорювати, приймати, вносити зміни та доповнення, відміняти нормативно-правові акти різної юридичної сили та територіального масштабу дії» [66, с. 83].

Відтак постає нагальна потреба в теоретичному осмисленні та практичному вираженні права народу на участь у законотворчості, а також виокремленні різновидів моделей такої участі. Тим більше, що, на відміну від традиційно законодавчо визначеної та детально алгоритмізованої форми

участі народу в законотворчості через інститут представницької демократії, безпосередня участь народу в законотворчості є значно складнішою формою прямої демократії, яка не має свого уніфікованого доктринального визначення та чіткого конституційно-правового регулювання, що значно ускладнює практичну реалізацію такої участі.

Для розкриття сутності та змісту права народу на участь у законотворчості методологічно обумовленим є науковий аналіз та конкретизація таких концептів, як «законотворчість» та «народ». Адже в сучасній конституційно-правовій науці, незважаючи на достатню кількість наукових досліджень цих феноменів, немає єдності щодо їх визначення.

У юридичній літературі з тематики законотворення застосовується достатньо широкий категоріальний апарат, а саме: «законотворчість», «законотворчий процес», «законотворча діяльність», «законодавчий процес», «законодавча процедура», «законотворча процедура». Дотримуючись термінологічно-наукової дисципліни, маємо охарактеризувати співвідношення цих термінів та чітко визначити в значенні методологічного інструментарію дисертації сутність та зміст дефініції «законотворчість».

Традиційно законодавчий процес розглядається як: «нормативно регламентована сукупність послідовно здійснюваних дій щодо розроблення, прийняття (зміни) законів та інших законодавчих актів і їх оприлюднення» [18, с. 291]; «процес прийняття закону, що розпочинається із ініційованої парламентом законодавчої ініціативи або внесення законопроекту до парламенту, охоплює реалізацію законодавчої ініціативи в парламенті й завершується введенням в дію закону» [151, с. 7]; «нормативно-регламентований порядок послідовно здійснюваних дій, пов'язаних із поданням до законодавчого органу проєкту закону, його розглядом, прийняттям, набранням законом чинності через його підписання та оприлюднення, внесенням змін, припиненням чинності, а також формуванням єдиної системи законодавства України» [11, с. 80] тощо. Отже, можна стверджувати, що законодавчий процес у сучасній юридичній науці

безпосередньо пов'язується з нормативно-регламентованою діяльністю уповноваженого суб'єкта щодо розроблення, подання, прийняття (зміни), набрання чинності та оприлюднення законів.

З законодавчим процесом змістовно пов'язана законодавча процедура, яка є юридико-технічною формою організації законодавчого процесу та визначається як «один із видів юридичної процедури, офіційно встановлений чи узвичаєний порядок законодавчої діяльності, порядок вироблення законодавчих актів» [18, с. 290]. При цьому варто зазначити, що законодавчий процес визначається і як «порядок законодавчої діяльності» [200, с. 128], тобто законодавчий процес можна визначати і як унормовану діяльність щодо розроблення, розгляду та прийняття (зміни) законодавчих актів та їх оприлюднення.

Що стосується співвідношення законотворчості та законодавчого процесу, то не маючи за мету всебічного теоретичного аналізу цієї проблематики (яка вже ґрунтовно досліджена [див., наприклад: 12]), можемо тільки підкреслити, що у юридичній науці зазвичай відзначають наявність двох підходів до розв'язання цього питання, а саме: «вузький» підхід – їх ототожнення; та «широкий» підхід – виокремлення законотворчості як більш широкого за змістом процесу, що містить «сукупність послідовних етапів створення та прийняття законів, що розпочинаються за межами парламенту, і охоплює законодавчий процес як окрему парламентську стадію» [див., наприклад: 30, с. 29-30].

Більш поширеним є другий – «широкий» підхід, відповідно до якого законотворчість та законодавчий процес розглядаються як взаємопов'язані, але не тотожні процеси, як ціле та частина (цієї точки зору дотримуються О.В. Богачова, О.Ф. Скакун, О.І. Ющик, Л.М. Легін та ін.). Так, на думку В.Е. Теліпка, законотворчий процес (або, як зазначає цей автор, законотворчість у процесуальному аспекті) характеризується органічною єдністю трьох основних етапів: пізнання, діяльності і результату [201, с. 56]. Схожої точки зору дотримується З.О. Погорелова, яка доводить, що «законотворчий процес,

порівняно із законодавчим, значно розширений процесом пізнання, аналізу, оцінок правотворювальних факторів, діяльністю органів державної влади зі створення проєктів законів, прогнозування, планування законодавства й багатьма іншими аспектами, що закінчуються процесом пізнання та підписання закону» [151, с. 11].

Таку позицію підтримують і юристи-практики, визначаючи, що «законотворчість поглинає як законодавчу діяльність та законодавчий процес, так і аналітичну та наукову діяльність за результатами правозастосовної практики» [160]. Отже, простежується перехід від вузького розуміння законотворчості, як державно-владної діяльності (тобто діяльності, тотожній законодавчому процесу) до широкого її розуміння – як правової діяльності, що здійснюється й іншими суб'єктами публічної влади, зокрема народом.

У цьому контексті важливо підтримати науковий підхід, відповідно до якого законотворчий процес як вид діяльності (законотворчість) визнається як діяльність органів держави, громадських організацій, посадових осіб, усього народу та інших суб'єктів. Ця діяльність спрямована на виявлення суспільних відносин, що потребують регулювання на рівні законодавства, а також на встановлення, зміну і скасування законів з метою такого регулювання [228].

Вважаємо, що зазначений широкий підхід до визначення сутності та змісту законотворчості та законотворчого процесу є обґрунтованим, виходячи як із теорії права та правотворення, а також і з етимології слова «законотворчість», тобто «творення» законів (законодавства).

Отже, системний аналіз праць зазначених науковців, а також постулати сучасної теоретичної та практичної юриспруденції надають підстави визначити, що законотворчість – це широкий та складний за змістом юридичний концепт у сфері правотворення, який охоплює попередню (передзаконодавчу) стадію – пізнання потреб законодавчого врегулювання певних суспільних відносин; безпосередньо законодавчий процес (нормативно-регламентована діяльність щодо подання, розгляду, прийняття (зміни), набрання чинності, оприлюднення законодавчого акту);

постзаконодавчу стадію – моніторингову та аналітичну діяльність за результатами правозастосовної практики на предмет якості чинного законодавства. При цьому «законотворчість» та «законотворчий процес» варто розглядати як тотожні за сутністю та змістом поняття з одним тільки зауваженням, що вербальна конструкція «законотворчий процес» підкреслює та характеризує динаміку, послідовність та поетапність дій (діяльності) суб'єкта законотворчості.

Саме в такому аспекті представляється теоретично та методологічно обґрунтованим застосовувати концепт «законотворчість» під час визначення сутності та змісту права народу на участь у законотворчості. Крім того, особливе сутнісно-змістовне наповнення в цьому праві має і дефініція «народ».

Так, в аналітично-інформаційному огляді досліджень проблематики законодавчої ініціативи народу зазначено, що «поняття «народ» є полісемантичним і багатозначним, що, на думку фахівців, потребує конкретизації та уточнення його розуміння для потреб відповідного правового інституту». При цьому слушно наголошено: «Історичний досвід та досвід інших країн свідчить про доцільність чіткого визначення суб'єкта народної законодавчої ініціативи. Як правило, суб'єкт ініціативи обумовлений певними кількісними, а подекуди і територіальними показниками (обмеженнями)» [97, с. 18]. Погоджуючись з цим висновком, маємо зазначити, що з позиції наукової дисципліни, законодавчої визначеності та юридичного формалізму важливим є встановлення чітких критеріїв (сутнісних характеристик) концепту «народ» як суб'єкта чи учасника процесу законотворчості.

У конституційно-правовій науці проблематиці визначення конституційно-правового статусу народу присвячено достатньо наукових робіт, серед яких варто виокремити монографію О.А. Колодія, у якій розглянуто та проаналізовано стан наукових досліджень, регламентацію правового статусу народів, поняття та елементи, сутність, правосуб'єктність, принципи, установчі, організаційно-легітимаційні, правотворчі, судові,

контрольно-наглядові, майнові повноваження, загально соціальні та спеціально юридичні гарантії конституційно-правового статусу Українського народу [67]. Зокрема учений виокремлює такі статуси українського народу, як: загальний та конкретний; правовий, конституційний та конституційно-правовий; конституційно-правовий та фактичний [68, с. 8]. Безумовно, кожний із зазначених статусів має певне обґрунтування. Водночас, у контексті розкриття сутності та змісту права народу на участь у законотворчості слушною є думка Г.В. Задорожної, яка акцентує увагу на виокремленні двох статусів народу – загального і спеціального. При цьому учена зміст загального статусу характеризує тим, що народ визнається джерелом державної влади, володіє суверенітетом як усередині країни, так і на міжнародній арені, а спеціальний правовий статус народу пов'язує із його вступом у конкретні правовідносини: виборчий процес, участь народу в референдумі, ініціювання прийняття відповідних законів тощо [53, с. 25]. Вважаємо, що ця класифікація статусів народу кореспондує класифікації статусів народу на «загальний та конкретний», запропонованій О. А. Колодієм.

Народ як джерело влади та владний суверен (зважаючи на постулати теорії демократії, народовладдя та народного суверенітету) має право на здійснення (у відповідних формах) державної, зокрема законодавчої влади.

Отже, право народу на участь у законотворчості варто визначати як елемент його конституційно-правового статусу, який, своєю чергою, обумовлює статус народу як суб'єкта законотворчого процесу.

При цьому, народ варто характеризувати як юридичний термін, а точніше – як конституційно-правову категорію, пов'язану за змістом із теоріями народного суверенітету та народовладдя (форм демократії). У такому аспекті народ (як юридичний термін) в енциклопедичній літературі розкривається у двох значеннях: як сукупність усіх громадян, політична спільнота, що фактично передбачає існування держави; як сукупність усіх виборців, або виборчий корпус [18, с. 517].

Особливу роль у забезпеченні та реалізації конституційно-правового статусу народу як джерела влади та носія суверенітету відграють політичні права, передусім ті, що уможливають участь громадян у здійсненні та реалізації влади, зокрема законодавчої влади (права на участь у законотворчості). Відповідно, вважаємо теоретично обґрунтованим розглядати категорію «народ» у значенні носія права на участь у законотворчості та ототожнювати його із сукупністю громадян держави.

Водночас, вважаємо доцільним розмежування поняття «права на участь» та реальну «участь» народу в законотворчому процесі. Як слушно зазначає З.О. Погорелова, одним із принципів законотворчої діяльності є принцип професійності під час її здійснення. Законотворчий процес – це особливий вид діяльності, який має суто інтелектуальний характер, складний за своїм змістом, здійснюваний із використанням спеціального юридичного інструментарію [150, с. 11]. Це обумовлює дискурс стосовно форм практичної реалізації права народу на участь у законотворенні.

Тому в конституційно-правовій науці поряд із вербальною конструкцією «право народу на участь у законотворчості» часто застосовують більш конкретні з точки зору формального виразу, категорії – «народна», «народна правотворча ініціатива», «народна законодавча ініціатива», «народна конституційна ініціатива», «народна референдна ініціатива» [132, с. 57-58]. Ці концепти учені визначають як форми (варіанти тощо) реалізації (прояву) права народу на участь у законотворчості.

Так, досліджуючи законодавство країн-членів ЄС О.О. Даниляк констатує наявність різних варіантів реалізації права народу на участь у процесах законотворчості, які учений пропонує умовно поділити так: прийняття або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства; народна законодавча ініціатива реалізується через представницький орган державної влади – парламент; народне вето засобами загальнодержавного волевиявлення. При цьому народне вето автор пропонує розглядати як

різновид народної законодавчої ініціативи, що передбачатиме можливість скасування на всеукраїнському референдумі прийнятих Верховною Радою України законів [37]. Але такий підхід не дає остаточної відповіді стосовно межової кількості чи навіть характеристики суб'єктного складу за кожною із форм участі народу в законотворчому процесі, лише ставить додаткове запитання стосовно не лише кількості, але і територіального охоплення громадян.

У цьому контексті слушною є позиція І.М. Жаровської, яка зазначає, що головним проявом права народу на участь у законотворчості все ж таки є народна ініціатива, яка, своєю чергою, може здійснюватися в багатьох формах: народна законодавча ініціатива, референдна народна ініціатива та «народне вето» [49, с. 26]. Крім того, варто зауважити, що в межах сучасної доктрини виокремлено широкий спектр історичних та сучасних конституційних форм народної ініціативи, а саме: народну законодавчу ініціативу, народну конституційну ініціативу, народну референдну (референдарну) ініціативу, а також народне вето [58, с. 28].

У певному сенсі ми погоджуємося із тим, що розуміння права народу на участь у законотворчості не варто зводити до ініціативи прийняття того чи іншого законодавчого акту. Саме формулювання «участь у законотворчості» вже свідчить про залучення та активну діяльність у процесі творення норм права, законодавчих актів або їх зміни чи взагалі скасування. Тому дійсно, окрім власне «ініціативи», необхідно розглядати й інші способи реалізації аналізованого права, за винятком процедури прямого остаточного ухвалення законодавчого акту, що є прерогативою парламенту як законотворчого органу, що діє за законодавчо визначеною процедурою, оскільки саме так відбувається легітимізація норми права та перетворення її на загальноприйнятий регулятор суспільних відносин.

Цікавою є дискусія між Ю.М. Перервою та О.О. Галус з приводу того, чому саме необхідно розрізняти такі поняття, як «народна ініціатива» та «народна законодавча ініціатива», і чому важлива термінологічна

визначеність стосовно конкретної форми реалізації права народу на участь у законотворчості.

Так, Ю.М. Перерва вказує, що народна ініціатива означає референдну участь народу в законотворчості шляхом вирішення долі законодавчого акту чи законопроекту на референдумі. Натомість народна законодавча ініціатива означає буквально обов'язок парламенту розглянути законопроект, що вноситься народом [145, с. 54-58]. Тобто дослідниця стверджує, що народ є суб'єктом законодавчої ініціативи. Ми погоджуємося із необхідністю закріплення такого статусу народу, оскільки такий конституційно-правовий статус дає змогу наповнювати його доволі широким комплексом прав та обов'язків.

Натомість О.О. Галус вважає, що народна референдна ініціатива та народна законодавча ініціатива є складовими категорії «народна ініціатива», зміст якої розкривається через ініціювання народом вирішення суспільних потреб та запитів на будь-якому рівні публічної влади. І саме в такому вигляді, як «ініціатива» і має обмежуватися участь народу в законотворчості [26, с. 120-121]. Ми не погоджуємося з точкою зору О.О. Галус, але повністю підтримуємо ідею щодо наділення народу статусом суб'єкта законотворчого процесу, тобто наділення його на законодавчому рівні можливістю офіційно вносити на розгляд парламенту законопроекти чи законодавчі пропозиції, які підлягають обов'язковому розгляду законодавчим органом.

Тобто народна законодавча ініціатива – це форма реалізації права народу на участь у законотворчості через пряме волевиявлення народу (конституційно визначеної його частини або кількості громадян), які набувають закріпленого законом права напряду вносити на розгляд законодавчому органу законопроекти.

Доводить необхідність визнання українського народу суб'єктом законодавчої ініціативи і Г.В. Задорожня [53, с. 25-28]. Таку точку зору підтримує у своїх дослідженнях О.В. Лавринович, який, звертаючись до досвіду закордонних країн, пропонує закріпити статус народу як суб'єкта

законодавчої ініціативи. Але таке закріплення на думку дослідника має чітко детермінувати, хто саме виступатиме від «народу держави» в ролі того, хто безпосередньо звертатиметься до Парламенту [102, с. 169-171]. Фактично, дослідник доходить висновку про необхідність застосування моделей делегування права на законодавчу ініціативу народу до якоїсь певної групи, громадської організації чи іншої кількості осіб або особи публічного и приватного права, які і мають вносити законопроект.

І в цьому контексті необхідно погодитися із Є.Ф. Глухачовим, який наголошує на нечастому застосуванні народної законодавчої ініціативи в розвинутих демократичних країнах, оскільки в них належним чином спрацьовують інші інститути безпосереднього і представницького народовладдя [27, с. 6]. Тобто, на думку вченого, безпосереднє подання законопроектів народом є недоцільним у випадку наявності в державі розвинутого громадянського суспільства. Ми повністю поділяємо цю точку зору автора, але зауважуємо, що навіть таке використання механізмів представництва – через наділення повноваженнями відповідних інститутів громадянського суспільства для здійснення законодавчої ініціативи – ми розглядаємо як форму реалізації права народу на участь у цьому процесі.

До речі, подібний висновок знаходимо і в працях І. Є. Словської, яка вважає за доцільне об'єднувати в значенні суб'єкта законодавчої ініціативи «народ» із інститутами громадянського суспільства [191, с. 376]. Зовсім іншої точки зору дотримуються французькі дослідники права народу на законотворчість. Так, зокрема М. Хотельєр вказує, що досвід Швейцарії щодо наділення громадян правом законодавчої ініціативи варто поширювати Європою, а не підміняти його через делегування такого права інститутам громадянського суспільства. Пояснює таку позицію дослідник доволі просто: рівень довіри громадян до парламенту корелюється із рівнем довіри до будь-яких інших організацій, які не несуть прямої персоналізованої відповідальності за власну діяльність [236]. Тобто, на думку дослідника, навіть незначна підміна безпосередньої участі громадян механізмами

представницької демократії зводить нанівець самоусвідомлення громадян тієї відповідальності, яку вони несуть, зокрема перед самими собою, створюючи законопроекти.

Контroversійною з цього питання є позиція О.О. Майданника, який стверджує, що наявність у громадян права на участь у законотворчості, зокрема шляхом ініціювання прийняття законів, означає, що «парламент зобов'язаний розглянути внесену цим суб'єктом пропозицію про видання закону або його проект. Зрозуміло, що парламент не зобов'язаний ухвалити пропонований закон, але він має відреагувати на народну ініціативу. Відтак народна законодавча ініціатива стверджує себе як одна з найкращих форм забезпечення безпосередньої участі громадян в законотворенні» [110, с. 36]. Тобто учена наголошує на номінальності цього права народу, формальному його вираженні, оскільки вже саме по собі таке вираження формує суспільний запит, який не може бути проігнорований владою через наявні ризики політичних еліт втратити довіру громадян, а відтак і доступ до влади.

З цього приводу Магнус Ліллестрьом зауважує, що саме по собі право народу на участь у законотворчості взагалі є об'єктивно природним та не може бути жодним чином обмежене чи проігнороване державою, навіть за умови відсутності законодавчого забезпечення його практичної реалізації та безпосереднього закріплення в правовому полі самого такого права. Експерт вказує, що саме по собі існування громадської ініціативи щодо зміни законодавства вже стає волевиявленням громадян і має отримати оцінку з боку владних структур, бо інакше владні інститути втрачатимуть довіру та легітимність [106]. Хоча ця теза заслуговує на увагу та є віддзеркаленням реалій політичного устрою демократичних країн, однак ми наполягаємо на тому, що право народу на участь у процесах законотворчості повинне мати чіткий, законодавчо визначений прояв (форму) та алгоритм здійснення, а також на законодавчому рівні необхідно закріпити правовий режим результатів такої участі.

Ця теза набула підтвердження у працях І.М. Жаровської, яка зазначає, «що конституції держав, які закріплюють таке право народу на ініціювання розгляду парламентом проєкту розробленого ними закону, передбачають, що воно може бути здійснено певною кількістю громадян, які мають статус виборців» [49, с. 28-29].

Водночас О.Д. Чебаненко та О.Ю. Гришук, навпаки, вважають, що конституційне закріплення права народу на участь у законотворчості зводиться передусім до законодавчої ініціативи як форми прояву громадянської позиції. Через це і відбувається узагальнення всіх форм практичної реалізації такого права із безпосередньою демократією [213, с. 96-99]. На нашу думку, такий висновок є хибним, оскільки вже саме право на участь у законотворчості може мати два прояви: шляхом обрання парламенту (посередницька демократія) та шляхом інших форм участі народу в розробленні, прийнятті та зміні парламентом законів.

На думку К.О. Закоморної, право народу на пряму участь у законотворчості обумовлюється наявністю двох основних форм: народної законодавчої ініціативи – це право певної частини виборців внести до парламенту проєкт закону, який підлягає обов'язковому розгляду парламентом, та референдум – це право всіх громадян держави визначитися із правовою долею того чи іншого законодавчого акту та будь-якого іншого питання, що має загальнодержавне значення [55, с. 217]. Натомість І.Ю. Средницька дотримується думки, що народна законодавча ініціатива є лише різновидом референдуму за предметом (петиційний або законодавчий референдум). Ця ситуація зумовлена тим, що вказані форми безпосередньої демократії мають у своїй основі політичну активність громадянина й передбачають однаковий предмет волевиявлення (прийняття чи скасування закону, унесення змін до чинного закону) [195, с. 31-32]. Ми не підтримуємо такий підхід, наголошуючи на необхідності диференціації та деталізації різних форм реплікації права народу на участь у законотворчості.

У цьому контексті народ як суб'єкт права законодавчої ініціативи має бути визнаним як сукупність громадян держави, які мають виборче право і можуть брати участь у порушенні питання щодо підготовки народного законопроєкту. Цей законопроєкт спрямований на задоволення колективних вимог, висунутих щодо важливих аспектів державного та суспільного життя, і забезпечення гідних умов життєдіяльності суспільства. Це передбачає оголошення збору певної кількості підписів від електоральної групи, що підтримує цей проєкт закону, а також офіційне внесення проєкту закону на обов'язковий розгляд представницьким органом державної влади [196].

Отже, як було доведено, народ як суб'єкт права на участь у законотворчості варто визначати як сукупність громадян держави. Утім, для цілей реалізації права на участь у законотворчості він має детермінуватися в ролі суб'єкта законодавчого процесу, а тому повинен мати цілком конкретні якісні та кількісні характеристики, які б змогли усунути проблеми неналежності суб'єктного складу цього процесу.

Наприклад, на рівні ЄС еволюція права народу на участь у законотворчості набула розвитку у вигляді нового рівня народної правотворчої ініціативи – Європейської громадянської ініціативи (European Citizens' Initiative). Завдяки цій ініціативі, громадяни Європейського Союзу, які мають право голосу та представляють не менше третини країн ЄС, кількістю не менше мільйона, можуть запропонувати Європейській комісії перейти до розроблення законодавчих пропозицій. Європейська комісія в цьому випадку зобов'язана розпочати аналіз такої пропозиції та можливостей практичної реалізації, якщо її підтримали не менше 300 тис. виборців від трьох країн Євросоюзу [209, с. 15-18]. Тобто ключовим елементом для визначення суб'єкта законотворчості має виступати не лише характеристика його через певний конституційно-правовий статус, а ще й кількісний його склад.

Інститут народної законодавчої ініціативи є універсальним і поширеним явищем, що характеризується наявністю в більшості сучасних

держав Європейського континенту. Він існує як у країнах з уже усталеними демократичними традиціями, так і в тих, де демократична державність тільки починає формуватися.

Досвід зарубіжних країн демонструє, що народ як суб'єкт народної законодавчої ініціативи визначається на основі певних кількісних, а досить часто й територіальних умов та показників (див.: підрозділ 1.3. дисертації). Отже, на конституційному рівні варто чітко визначити кількість виборців, необхідну для здійснення права народної законодавчої ініціативи. Зазвичай не встановлюється пряма залежність між цією кількістю виборців та загальною кількістю громадян країни. Отже, суб'єктом права народної законодавчої ініціативи необхідно визнавати певну кількість громадян країни, кожен із яких має виборчу правосуб'єктність і може брати участь у розробленні та офіційному внесенні законопроекту до законодавчого органу [128].

Дещо іншої точки зору дотримується А.М. Євгенєва, яка на підставі аналізу досвіду США та Канади, а також праць Л. Де Люк [105] пропонує використовувати термін «зацікавлена громадськість», тобто громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття відповідного рішення або яка має зацікавленість у цьому процесі [45, с. 16-20]. Таке визначення є надзвичайно загальним та більше підходить до теорії плебісциту, коли йдеться про зацікавлене середовище та діалог між владою й суспільством. Розглядаючи власне право народу на участь у законотворчості, маємо зауважити, що діалог у цьому випадку майже відсутній, оскільки парламент передусім зобов'язаний розглянути той законопроект, який подається народом, або вирішити чи легітимізувати долю загальнодержавного референдуму. Тобто існує комплекс взаємних прав та обов'язків, який імперативно визначений, не підлягає обговоренню в процесі діалогу.

Пропонуємо нову та доволі ефективну позицію щодо визначення «народу» як суб'єкта процесу законотворчості, вважаємо, що необхідно виходити з форми практичної реалізації права народу на участь у відповідному процесі. Такий дисперсний підхід дає змогу більш чітко

детермінувати суб'єктний склад відносин щодо законотворчості. Так, визначаючи кількість виборців або громадян, необхідну для формування суб'єкта законотворчого процесу, доцільно диференціювати межу кількість для ініціювання загальнодержавного референдуму та для подання законопроекту, обов'язкового для розгляду парламентом.

Виходячи з цієї позиції, вважаємо обґрунтованим розглядати народ як суб'єкт права на участь у законотворчості, визначати як сукупність громадян держави (підданих), які набули права голосувати на загальнодержавних виборах, не переривали відносин громадянства та не були обмежені в судовому порядку у своїй правоздатності.

У контексті розкриття форм реалізації права народу на участь у законотворчості особливе значення має проблематика референдної правотворчості (законотворчості). У цьому контексті Т.О. Рябченко стверджує, що змістом референдної правотворчості, здійснюваної народом, є прийняття нових норм права, удосконалення або скасування чинних. Референдум – це механізм затвердження того чи іншого державного рішення шляхом народного голосування, яке надає йому кінцевого й обов'язкового характеру. У випадку, якщо таке рішення є загальнодержавним, то воно набирає, як правило, форми конституційного чи звичайного закону. Вказівка у визначенні на спосіб волевиявлення громадян значною мірою розширює уявлення про сутність референдуму [187, с. 38-44]. В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко наголошують, що зміст референдуму полягає у прийнятті або затвердженні громадянами держави нормативних положень Основного Закону (Конституції), законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування [152, с. 96]. При чому В.Л. Федоренко визначає референдну правотворчість народу як одну з пріоритетних форм безпосередньої демократії, зміст якої визначається прийняттям громадянами держави відповідних правових норм шляхом голосування, результати якого мають імперативний характер [див.: 209]. Імперативність його результатів є тією кваліфікувальною ознакою, яка дає

можливість досліджувати референдну правотворчість як вид форми практичної реалізації права народу на участь у законотворчості.

Тому К.М. Вітман розкриває природу референдуму як рішення, наділеного найвищою юридичною силою, що походить безпосередньо від народу, через що в подальшому не потребує жодного затвердження [25, с. 167]. Але, на наше глибоке переконання, результати референдуму все ж таки підлягають подальшому формальному закріпленню в законодавчому полі держави без зміни результатів волевиявлення. І саме в цій процедурі ми вбачаємо найбільші ризики для результатів народної правотворчості – невизначеність термінів або процедури легітимізації такого рішення.

Ця позиція підтверджена в роботах С.М. Дерев'янка, який зазначає, що «самоцінність референдуму в тому, що це – демократичний інститут, чітко виражена форма прояву власне правових цінностей. Це право – здійснювати свій вибір на основі знань і раціонального розрахунку – опосередковує усвідомлення кожним громадянином особистої значущості, унікальності, самобутності й невичерпності» [39, с. 239]. Однак практична, реальна, утилітарна цінність референдуму часто є низькою через небажання офіційної політичної влади затверджувати його результати, формально не відмовляючи в них та в самому факті народного волевиявлення [39, с. 239]. Саме на ліквідацію таких ризиків, а також на чітку детермінацію процедур, пов'язаних із легітимізацією результатів референдуму, і буде спрямовано, з-поміж іншого, це дослідження.

Саме через референдум розглядає право народу на участь у законотворчості і М.Ю. Бондар, яка зазначає, що референдум – це «форма безпосередньої демократії та легітимний спосіб реалізації народного суверенітету на загальнодержавному рівні, спрямований на прийняття нової, змін чи скасування панівних правових норм чи законів в цілому, участь у якому беруть всі громадяни держави, наділені правом голосу» [15, с.182-184]. Ю.Г. Барабаш також вважає, що детермінувати сутність права народу на законотворчість можна через референдум, оскільки під час його проведення

громадяни, фактично, тимчасово отримують окремі повноваження установчих зборів або законодавчого органу влади. Хоча при цьому в сучасних державах коло питань, які можуть виноситись на такі референдуми, визначається конституцією або законом і, як правило, є досить обмеженим [3]. Отже, аналізоване нами право народу, окрім того, що гарантується державою в демократичному суспільстві, має ще й бути практично реалізовуваним.

При чому номінально таке право народу навіть не потребує закріплення, оскільки народ вже є носієм суверенітету та повноти влади в державі, і тому цілком об'єктивним є висновок, що практична реалізація цього права може здійснюватися в будь-який спосіб.

Доволі неординарною видається позиція М.В. Оніщука стосовно того, що аналізований вид права народу є проявом політичної суб'єктності народу держави, яка розкривається через вплив громадян на політичні інституції держави. Конституційно-правовий аспект права народу на участь у процесах законотворчості набуває відображення винятково в закріпленні форм політичної правосуб'єктності, однак ефективність (досягнення кінцевого результату у вигляді прийняття нової чи зміни панівної норми права) залежить від політичної волі владних інституцій [142, с. 3-9]. Ця позиція є слушною лише з точки зору наявності проблем практичного втілення результатів реалізації вказаного права, але за своєю природою воно є елементом конституційно-правового статусу народу та проявом процесу законотворення в державі, а отже, має бути детерміновано винятково в доктрині конституційно-правової науки без застосування інструментарію політичних наук. Політичний вимір реалізації цього права обумовлює лише пошук необхідного інструментарію для уточнення та утилітарності його теоретико-методологічного забезпечення.

Я.В. Чистоколяний також наголошує на тому, що політична природа безпосередньої демократії є первинною та вимагає конституційно-правового закріплення, зокрема у формі референдуму та законодавчої ініціативи. Однак при цьому дослідник стверджує, що практична реалізація результатів прямого

волевиявлення народу залежить від спроможності захистити результати референдуму чи ініціативи засобами, визначеними на законодавчому рівні [214, с. 196-199]. Тут йдеться про необхідність побудови конституційно-правової цілісності інституту права народу на участь у законотворчості таким же чином, яким відповідні інститути будуються в доктринах процесуального права. Тобто реалізація самого права, навіть за умови його гарантування державою, повинна мати чіткі критерії та кінцевий результат, що також має відображатися в самостійній системі процесуальних конституційно-правових гарантій.

Такий висновок знаходимо в О.С. Білоусова, який пропонує інституціоналізувати право народу на участь у законотворчості, акцентуючи увагу на громадських ініціативах, як його окремому прояві [10]. Ця позиція є слушною та буде розвинута нами в дисертаційному дослідженні, але першочерговим є визначення змісту та сутності аналізованого права народу.

Отже, резюмуючи вищевикладене, маємо зробити висновок, що право народу на участь у законотворчості є складним (багатоаспектним) політико-правовим феноменом, який, з одного боку, має політико-правову природу, оскільки тісно пов'язаний із політичною правосуб'єктністю народу як джерела та носія влади і суверенітету та, відповідно, є проявом народовладдя (формою демократії); з іншого – має складний конституційно-правовий зміст та зовнішній формально визначений, фактичний прояв (форми реалізації) як об'єктивного природного права.

Зазначене дає підстави запропонувати авторське розуміння права народу на участь у законотворчості у двох вимірах:

у широкому (політико-правовому) розумінні право народу на участь у законотворчості – це гарантований державою доступ громадян, які мають право голосувати, до процесів законотворчості у будь-який спосіб, закріплений або визначений міжнародно-правовими актами, ратифікованими парламентом держави, а також внутрішнім національним законодавством;

у вузькому (конституційно-правовому) розумінні право народу на участь у законотворчості – це гарантований державою доступ законодавчо визначеної кількості виборців безпосередньо або через інститути громадянського суспільства до будь-якої з процедур законотворчості, зокрема в ролі суб'єкта законодавчої ініціативи, шляхом народного вето та використання права референдної демократії.

В останньому визначенні зроблено свідомий акцент на праві законодавчої ініціативи, інституті «народного вето» та законотворчості через референдум, які є основними формами реалізації народом свого права на участь у законотворчості.

Вказане право потребує конституційного закріплення та гарантування з боку держави. При чому таке закріплення має бути максимально детальним та алгоритмізованим і унеможливлювати ризики формалізму та номіналізму в його реалізації. Відповідно, підлягають конституційно-правовій визначеності такі змістові аспекти та елементи права народу на участь у законотворчості:

- форми участі народу у процесі законотворчості із встановленням етапів цього процесу, на яких залучається «народ» як суб'єкт відповідних відносин;
- кількісні, якісні та інші критерії суб'єктності «народу» для процесу законотворчості із відповідною детермінацією за кожною формою такої участі;
- основні конституційно-правові засади процедур здійснення участі народу у процесі законотворчості відповідно до різних форм;
- обмеження предметного, процедурного чи іншого характеру, що унеможливають або заперечують правосуб'єктність народу в процесі законотворчості.

Останнє є цілком логічним, оскільки для утилітарності та раціональності державного управління необхідним є визначення кола питань, які мають суспільне значення, загальнодержавну проблематику, які і мають стати тим об'єктом законотворчого процесу, який потребує впливу з боку

громадян шляхом реалізації відповідного права на участь у законотворчості. Це жодним чином не повинно розумітися як обмеження такого права народу, але воно є об'єктивною потребою для цілей законодавчого регулювання. Більше того, держава має обґрунтувати необхідність саме того кола питань які стають об'єктом впливу з боку народу як суб'єкта законотворчості.

Водночас, важливим є не тільки конституційно-правове оформлення, тобто нормативне закріплення права народу на участь у законотворчості, але й ефективне здійснення цього права, що обумовлює визначення низки аспектів та умов практичного втілення форм його реалізації.

По-перше, визнання права народу на законотворчість не заперечує можливості використання синтезу механізмів прямої та представницької демократії під час реалізації народом аналізованого права. Але при цьому неприпустимим є заміщення, особливо на рівні конституційного закріплення, безпосередньої участі народу в законотворчих процесах винятково його функцією обирати представницького суб'єкта, окрім реалізації представницької демократії шляхом обрання парламенту.

По-друге, необхідно уникати ієрархії форм участі народу у процесах законотворчості. Неприпустимо заміняти чи в імперативному порядку визначати ту форму, в якій народ може реалізувати власну правосуб'єктність як учасника процесу законотворчості. Усі форми мають бути рівними та обиратися народом самостійно на основі суспільно-політичних потреб, доцільності та результативності.

По-третє, теоретично та практично обумовленою є максимальна диверсифікація до підходу визначення форм безпосередньої демократії, однак з урахуванням принципів суспільної доцільності, ресурсної раціональності та утилітарності в кінцевій реалізації результатів, досягнутих народом під час реалізації аналізованого права.

Крім того, особлива увага має приділятися саме результативності в контексті практичної дії тих норм, які прийняті, змінені за участю народу як суб'єкта законотворчого процесу. Результативність досягається через дієвість

механізму практичного втілення такого права у відповідній формі, що, своєю чергою, досягається за рахунок конституційної визначеності аспектів його (права) реалізації. Незалежно від того, йдеться про референдну демократію чи законодавчу ініціативу народу, механізми їхньої реалізації мають забезпечувати не лише результат, але і усувати всі ризики для захисту такого результату, найбільші з яких, виходячи з більшості сучасних наукових концепцій, пов'язані саме із детермінацією народу в ролі суб'єкта законотворчого процесу.

Саме тому для досягнення зазначених цілей «народ» варто визначати у двох площинах. По-перше, для цілей форм участі, що мають загальнодержавне результативне значення (референдна демократія, народне вето тощо), гранично визначена мінімальна кількість громадян, наділених виборчими правами, волевиявлення яких визнається реалізацією права народу на участь у законотворчості, які проживають у межах території держави, яка визначається законодавством.

По-друге, для цілей участі, що мають інструментально-процесуальне значення для досягнення загальнодержавного результату (законодавча ініціатива; слухання чи обговорення законопроектів тощо), гранично визначена мінімальна кількість громадян, наділених виборчими правами, яка виступає безпосередньо (шляхом обрання прямих представників) або опосередковано (шляхом залучення інститутів громадянського суспільства) в ролі сторони у відносинах з приводу законотворчості на будь-якому етапі цього процесу.

Що ж стосується критеріїв визначення народу в ролі суб'єкта відповідного процесу, то тут варто звернутися до закордонного досвіду, історична еволюція якого та сучасна інтерпретація демонструє доволі високі результати в контексті реального задоволення права народу на участь у законотворчості. Крім того, простота та природність цього права компенсується складністю його конституційно-правового закріплення, методологічного забезпечення, а також детермінації форм реалізації. З цього

приводу також доцільним буде узагальнення форм реалізації такого права на підставі вивчення закордонного досвіду.

1.3. Зарубіжний досвід закріплення права народу на участь у законотворчості: на прикладі європейських країн

Загальний світовий тренд демократичних процесів обумовив переважно зміст та межі реалізації демократичних прав і свобод, які не можуть бути скорочені чи обмежуватися державою. Натомість, практичне втілення демократичного врядування, забезпечення права і свобод людини і громадянина – це проблема національного законодавства, яка в різних країнах розв’язується по-різному. На таке вирішення впливають історичні умови розвитку держави та соціуму, цивілізаційний вибір нації, політико-правові тенденції в державі, а також традиції конституційного регулювання. Усе це, безумовно, стосується і закріплення права народу на участь у законотворчості. При цьому основний акцент у такому закріпленні робиться переважно на рівні конституційних актів та законів.

Для цілей цього дисертаційного дослідження саме такий акцент у плані наукового пізнання і буде зроблений, оскільки аналіз національного законодавства зарубіжних країн на предмет деталізації тих чи інших форм аналізованого нами права народу не завжди дає той рівень інформативності та утилітарності з точки зору імплементації в практику його конституційного-правового реагування в умовах України. Так само, виходячи із потенційної можливості подальшої імплементації та екстраполяції закордонного досвіду, робимо акцент на зарубіжний досвід країн, сумніви в демократичності яких відсутні, які є класичними провайдерами демократичних цінностей у суспільно-політичні процеси. Крім того, аналізуємо практику європейських країн, виходячи з євроінтеграційних прагнень України.

Інститут народної законодавчої ініціативи є розповсюдженим у багатьох європейських державах і передбачає можливість громадян, при визначеній конституцією кількості, ініціювати конституційні або законодавчі

зміни, подаючи законопроект до законодавчого органу або виставляючи на референдум. Історичними попередниками народної ініціативи були права петицій, які були визнані за підданими ще в Біллі про права 1689 року в Англії. Народну законодавчу ініціативу вперше впровадили в Союзній Конституції Швейцарської Конфедерації в 1874 році, а також у конституціях окремих її кантонів. Наприклад, Конституція Республіки та кантону Женева містила окремий Закон про ініціативу, який передусім акцентував увагу на самому праві народної ініціативи [146, 188]. Так само, зауважуємо і на тому, про що йшлося вище: історичний досвід та досвід інших країн свідчить про доцільність чіткого визначення суб'єкта народної законодавчої ініціативи. Як правило, суб'єкт ініціативи обумовлений певними кількісними, а подекуди і територіальними показниками (обмеженнями). Також обґрунтованими є певні обмеження щодо предмета законопроектів, суб'єктом внесення яких є народ безпосередньо. Існує і практика встановлення певних строків для розгляду народної законодавчої ініціативи або запровадження інших механізмів захисту та гарантії реалізації цього інституту [59].

Враховуючи наведене, головний акцент у вивченні зарубіжного досвіду закріплення права народу на участь у законотворчості спрямовуватимемо на розв'язання таких проблем: 1) визначення критеріїв суб'єктності народу, що надають йому право виступати в ролі учасника процесу законотворчості; 2) системний аналіз форм реалізації права народу на участь у законотворчості; 3) характеристика панівних моделей правового регулювання права народу на участь у законотворчості.

Федеральний конституційний закон Австрійської республіки від 10 листопада 1920 року (далі – Конституція Австрії) розрізняє такі форми реалізації права народу на участь у законотворчості: народну правотворчу ініціативу (ст. 41); народне вето (ст. 42-43); референдум (ст. 44). [208]

Відповідно до ч. 5 ст. 41 Конституції Австрії, «кожна пропозиція, що надійшла від 100 тис. громадян, які мають право голосу, або від однієї шостої частини громадян трьох земель, які мають право голосу (народна ініціатива),

має бути передана Центральною виборчою комісією на обговорення Національної ради. Володіє правом голосу під час здійснення народної законодавчої ініціативи той, хто на день участі в народній законодавчій ініціативі має виборче право до Національної ради та має основне місце проживання на території громади у Федерації. Пропозиція, що висувається в порядку народної ініціативи, має бути подана у формі законопроекту» [208].

Отже, на конституційному рівні в Австрії встановлюються два критерії на вибір під час детермінації народу як суб'єкта народної ініціативи: 100 тис. громадян, які мають право голосу; або 1/6 частини громадян трьох земель, які мають право голосу.

Така диференціація є історичною, вона значно розширює можливість для громадян брати участь у процесі законотворчості, зважаючи на доволі невеликі кількісні критерії. Цікавим є також і закріплення форми народної ініціативи – законопроект – що свідчить про об'єктивну необхідність створення відповідної робочої групи, яка б його розробила або залучила до цього процесу сторонніх суб'єктів, що в певному сенсі може розглядатися як синтез безпосередньої та представницької форми народної законотворчості.

Порядок розгляду народної ініціативи, яка передбачена абз. 2 ст. 41 Конституції Австрії, визначається Федеральним законом Австрії від 10 липня 1963 р. «Про народну ініціативу на основі Федеральної Конституції (Закон про народну ініціативу)» [156, с. 150-152]. Відповідно до п. 2.1. цього Закону, провадження щодо розгляду народної ініціативи здійснюється Центральною виборчою комісією та районними виборчими комісіями. Подання про початок провадження з розгляду народної ініціативи подається федеральному міністру внутрішніх справ (п.3.1.) та має бути підтримано не менш ніж 10 тис. осіб, які входять до списку виборців (п. 3.2). При цьому уточнюється, що «право реєструвати згоду з пропозицією, що висувається в порядку народної ініціативи, мають всі чоловіки та жінки, які на день початку кампанії з розгляду народної ініціативи (абз. 2 п. 5) володіють виборчим правом на виборах до Національної ради (п. 6). Отже, чинним законодавством Австрії не

тільки на конституційному рівні закріплюється право народної ініціативи, але і чітко регламентується процесуально-процедурний порядок його реалізації.

Відповідно до ст.ст. 42-43 Конституції Австрії за рішенням Національної Ради чи на вимогу більшості її членів стосовно будь-якого законодавчого рішення після завершення законодавчої процедури і до засвідчення цього рішення Федеральним Президентом може бути проведене народне голосування, що уособлює в собі фактичне народне вето. За своєю формою народне вето є тотожним до традиційного інституту референдної демократії, однак у ст. 44. Конституції Австрії зазначено, чим саме вони відрізняються. Так, відповідно до ст. 44, «перегляд усієї Федеральної Конституції, у випадку, якщо цього вимагатиме одна третина членів Національної ради чи Федеральної ради, і кожне її часткове застосування після закінчення процедури, передбаченої ст. 42, але до посвідчення Федеральним президентом, мають бути поставлені голосування народу всієї Федерації» [208]. Ця норма визначає обов'язковість тих питань, які мають бути розв'язані винятково шляхом загальнодержавного референдуму. Стосовно народного вето такої обов'язковості немає, а ініціатива належить Національній раді, тобто представницькому органу публічної влади.

Варто зауважити, що конституційному праву Австрії відома і ще одна форма участі народу в законотворчості, а саме – народні петиції. Про це ми знаходимо згадку в роботах М.Ф. Криштановича, який посилається на Основний Закон Австрії «Про загальні права громадян королівств та земель, представлених в Імперській раді» від 21 грудня 1867 року. Відповідно до цього Закону, право на петиції, яке може бути реалізоване, зокрема, стосовно процесу прийняття, змін чи скасування положень законодавства, мають усі громадяни Австрійської Федерації, а от стосовно колективних петицій – лише законодавчо визначені суб'єкти [98]. Так, доволі незвична детермінація, яка збереглася в австрійському законодавстві стосовно подання петицій, є, можливо, й рудиментом історичної традиції, але попри це демонструє реальну

відкритість Парламенту щодо доступу громадян до участі в законотворчості, зокрема і шляхом обговорення чи запиту інформації про законопроекти.

А от за Конституцією Королівства Бельгії від 7 лютого 1831 р. (діє в редакції 1994 р.) [237], навпаки, подання колективних петицій від громадян до Парламенту забороняється (ст. 28). На рівні Конституції закріплюються лише така форма звернення громадян до публічної влади, як «петиції, підписані одним або декількома особами (ч. 1 ст. 28), при цьому визначено, що «тільки установчі органи можуть звертатися з петиціями від імені колективу» (ч. 2 ст. 28). Отже, Конституція Бельгії не закріплює народну ініціативу та будь-які іншої форми права народу на законотворчість, окрім можливості громадян подавати петицій. Така надзвичайна обмеженість доступу народу до процесів законотворчості в одній із найбільш демократичних країн світу може пояснюватися винятково наявністю монархічної форми правління (конституційна монархія).

Обмеженість форм реалізації права народу на участь у законотворчості простежується і в Греції. Так, відповідно до Конституції Греції від 11 червня 1975 р., закріплюється лише право на звернення (ст. 10), яке виражається в тому, що кожен окремо або спільно з іншими має право, дотримуючись законів держави, звертатися в письмовій формі до компетентних органів влади, зокрема до Парламенту із заявами. Останні зобов'язані розглянути цю заяву в найкоротший термін на основі чинних положень законодавства і дати вмотивовану письмову відповідь згідно з вимогами закону [240]. При цьому цікаво, що петиції, за Конституцією Греції, подаються через депутатів або передаються громадянами, їхніми колективними утвореннями чи громадськими організаціями Голові Палати Депутатів.

Значно більше форм реалізації права народу на участь у законотворчості передбачено в Королівства Данії. Згідно зі статтею 42 Конституції Королівства Данія від 5 червня 1953 року (далі: Конституція Данії) [70], якщо законопроект був прийнятий Фолькетингом (Парламентом), одна третина депутатів може подати звернення до Голови Фолькетингу не

пізніше трьох днів після прийняття законопроекту з вимогою провести народне голосування щодо нього. Ця вимога має бути подана в письмовій формі з підписами підтримки депутатів. Після оголошення вимоги про проведення голосування Фолькетинг має п'ять робочих днів із моменту прийняття законопроекту для винесення рішення щодо його відхилення. Якщо Фолькетинг не приймає відповідне рішення, прем'єр-міністр повідомляє про те, що законопроект направляється на народне голосування. Прем'єр-міністр видає розпорядження про опублікування проекту та оголошує про проведення народного голосування, яке проводиться за визначеним порядком, не раніше ніж через 12 та не пізніше ніж через 18 тижнів після опублікування законопроекту.

Під час народного голосування виборці голосують "за" або "проти" законопроекту. Для відхилення законопроекту необхідно, щоб проголосувала більшість виборців, які беруть участь у голосуванні, і ця більшість складала не менше 30 відсотків усіх виборців. Рішення публікується прем'єр-міністром негайно, але не пізніше ніж через 14 днів після голосування. З моменту цієї публікації закон втрачає чинність. Законопроекти фінансового характеру, питання про додаткові або тимчасові асигнування, дозвіл на державні позики, питання про штат адміністративних установ, зарплату і пенсії, примусове відчуження майна, прямі та непрямі податки тощо не можуть бути винесені на народне голосування. Якщо законопроект не отримує підтримки на референдумі, він втрачає чинність після офіційного опублікування рішення прем'єр-міністра [70]. Така деталізація інституту народного вето демонструє, з одного боку, його утилітарність, а з іншого – частоту застосування під час розв'язання питань законодавчого регулювання найбільш суспільно значущих відносин та процесів у державі.

Але, на нашу думку, норми, викладені в ст. 42 Конституції Данії, найбільшу цінність мають не стільки з точки зору практичного втілення, скільки з точки зору теоретико-методологічного інструментарію дослідження. Так, зазначається, що народне вето – це форма визначення стосовно

прийняття або відхилення законопроекту. Але при цьому аналіз положень ст. 88 демонструє тотожність цієї процедури і процедури референдуму. У вказаній нормі зазначено, що «для внесення будь-яких змін до Конституції потрібна більшість у Фолькетингу в голосуванні; як до, так і після загальних виборів. Крім того, зміни мають пройти референдум, де щонайменше 40% усіх виборців, які мають право голосу, мають підтримати зміни» [7069]. Аналіз цієї норми, як, власне, і закріпленого в Конституції Данії народного вето, демонструє широке застосування підходу пропорційного визначення кількості населення для наділення його необхідною правосуб'єктністю у процесі законотворчості. Однак при цьому нівелюється різниця між референдумом та народним вето, зводячи останнє до більш широкого застосування в законотворчій практиці.

Окрім вказаних вище форм участі народу в законотворчості, у Конституції Данії передбачено також право на звернення із петиціями, при чому винятково через депутатів парламенту (ст. 54), що фактично дорівнює депутатському запиту, але суб'єктом ініціативи його подання виступає народ. Зовсім опосередковано, як і у випадку попередньо досліджених конституцій країн-членів ЄС, передбачається в Конституції Данії і право на зібрання з метою обговорення, зокрема законотворчої діяльності парламенту та правореалізаційної діяльності уряду. Отже, аналіз положень Конституції Королівства Данії дає підстави резюмувати, що в Данії на законодавчому рівні передбачені такі форми реалізації права народу на участь у законотворчості, як: народне вето; референдум; право на звернення із петиціями.

Відповідно до Конституції Естонської Республіки від 28 червня 1992 р. (далі – Конституція Естонії), якою також закріплене традиційне право громадян на звернення «з меморандумами та звернення до державних установ, місцевого самоврядування та до їхніх посадових осіб» (ст. 46 Конституції Естонії) та народні зібрання (ст. 47 Конституції Естонії), особливу увагу в контексті законотворчості законодавець приділяє референдуму. Зокрема, у ст. 56 передбачено, що «верховну державну владу

здійснює народ через громадян, які володіють правом голосу: шляхом виборів до парламенту (Рийгікогу); шляхом референдуму (всенародного голосування). Особливість моделі референдуму, запровадженого в Естонії, є те, що відповідно до ст. 105 Конституції Естонії «Рийгікогу має право винести будь-який законопроект або інше питання життя держави на референдум. Рішення народу виноситься більшістю голосів у референдумі. Ухвалений референдумом закон негайно опубліковується Президентом Республіки. Рішення референдуму є обов'язковим для державних органів. Якщо законопроект, винесений на референдум, не отримує більшості голосів «за», Президент Республіки призначає позачергові вибори до Рийгікогу» [75]. Отже, окрім власне законотворчого значення, референдум в Естонії є одним із індикаторів суспільної довіри до парламенту, оскільки за умови відсутності підтримки ініціативи Парламенту, що проявляється в голосуванні «проти» запропонованого ним законопроекту, існує необхідність формування його нового складу для того, щоб зберегти дієвість механізму держави.

Конституцією Естонії встановлюються також і чіткі обмеження кола питань, що не можуть виноситися на референдум, серед яких: питання бюджету, податків, фінансових зобов'язань держави, ратифікації та денонсації договорів з іноземними державами, ведення та скасування надзвичайного стану, а також державної оборони (ч. 1 ст. 106 Конституції Естонії).

Один із найбільш складних механізмів референдної демократії міститься в Конституції Ірландії від 29 грудня 1937 р. [71], в якій цьому присвячена ст. 27, яка утворює собою окремий розділ – «Передавання законопроекту на вирішення народу». Так, відповідно до ст. 27, її положення застосовуються до будь-якого законопроекту, крім законопроекту, що містить пропозиції про зміну Конституції, який має бути прийнятий або вважатися ухваленим двома палатами парламенту. Сам же механізм референдуму має такий алгоритм: передусім формується звернення більшості членів Сенату та не менше 2/3 членів Палати представників у формі спільної петиції, адресованої президенту, зміст якої полягає у вимозі до президента

відмовитися від підписання закону або промугляції міжнародних договорів у випадку, якщо вони мають загальнодержавне значення; президент після отримання такої петиції має негайно провести консультації з Державною радою та оголосити своє рішення; у випадку, якщо президент дійсно відмовляється від його підписання, він повідомляє прем'єр-міністра та голів кожної з палат парламенту про відкладення підписання такого закону, доки пропозиція не буде схвалена: а) народом на референдумі, відповідно до ст. 47 Конституції Ірландії, протягом вісімнадцяти місяців із дня президентського рішення; б) або резолюцією Палати представників, прийнятою у той же період після розпуску та нових зборів Палати представників.

Отже, Конституція Ірландії містить окремо інститут референдуму (ст. 47), а окремо інститут передавання законопроєкту на схвалення громадянам республіки (ст. 27). При цьому референдум проводиться з двох груп питань [71]: внесення змін до конституції; прийняття, зміна чи скасування законодавства. При чому другий різновид референдуму проводиться шляхом голосування не «за», а «проти» відповідних змін у законодавстві, що змістовно кореспондує інституту народного вето.

Значно простіший механізм референдної демократії представлений у Конституції Королівства Іспанії від 6 грудня 1978 р. (далі – Конституція Іспанії), відповідно до ст. 92 якої, на референдум виносяться особливо важливі політичні питання, зокрема питання про зміни Конституції. У такому випадку рішення про проведення референдуму ухвалюється королем після пропозиції Глави Уряду, після попереднього схвалення Конгресом депутатів. Виняток складає процедура затвердження населенням Іспанії нового тексту конституції [72]. На перший погляд, така простота конституційного закріплення проведення референдуму насправді нівелюється способом легітимізації рішень прийнятих на референдумі, окрім рішення про затвердження тексту нової конституції. У загальному порядку рішення, прийняте на референдумі, потребує затвердження та підписання главами обох палат Конгресу депутатів.

Так само складною, на наш погляд, за Конституцією Іспанії є і практична реалізація права народу на участь у законотворчості шляхом народної законотворчої ініціативи. Така ініціатива має отримати підтримку в не менше ніж 500 тис. підданих Іспанії, і вона не може стосуватися сфери регулювання органічних законів, а також не може стосуватися податкових або міжнародних питань, амністії (ч. 3 ст. 87 Конституції Іспанії). На наш погляд, кількісні та предметні обмеження народної правотворчої ініціативи в Іспанії є надзвичайно високими, що лише номіналізує волю політичного керівництва країни реалізувати право народу на участь у законотворчості, а фактично ж створює штучні бар'єри для реалізації такого права.

Особливий інтерес у контексті дисертаційного дослідження представляє Конституція Італійської Республіки від 27 грудня 1947 р. (далі – Конституція Італії) [218]. Її головна особливість у тому, що в ній найбільш повно відображені та законодавчо визначені форми практичної реалізації права народу на участь у законотворчості як опосередковані, так і прямі. Крім цього, цікавим та утилітарним для імплементації в національну систему конституційно-правового регулювання видається і те, що Італія має унітарний державний устрій та схожу кількість населення. Отже, переходячи до аналізу безпосередньо форм реалізації аналізованого права, зупинимося на деяких із них, та більш ґрунтовну увагу присвяtimo тим, у яких суб'єктом виступає, окрім народу, і сам парламент. Отже, відповідно до Конституції Італійської Республіки, формами участі народу в законотворчості є: збори громадян для обговорення суспільно важливих питань, зокрема законодавчих актів та законотворчої діяльності парламенту в цілому, як правило результати зібрань оформлюються ком'юніке (право громадян збиратися мирно і без зброї передбачене ст. 17 Конституції Італії); петиції з «вимогою вжити законодавчих заходів або з викладом громадських потреб», право їх подання мають усі громадяни (ст. 50 Конституції Італії); народна законотворча ініціатива, яку народ реалізує шляхом внесення від імені не менш ніж 50 тис. виборців пропозиції, яка складена у формі постатейного законопроєкту (ч. 2

ст. 71 Конституції Італії); народне вето у формі народного референдуму, який призначається для повної або часткової відміни закону чи акту, який має силу закону, на вимогу 50 тис. виборців або п'яти регіональних рад (ст. 75 Конституції Італії); референдум, на який виносяться закони, що змінюють конституцію, а також інші конституційні закони, що приймаються палатами відповідно до процедури, передбаченої конституцією, ці закони виносяться на референдум, якщо протягом трьох місяців після їх опублікування цього вимагатиме п'ята частина членів однієї з палат, 500 тис. виборців або п'ять обласних рад, винесений на референдум закон не підлягає промугляції, якщо він не був ухвалений більшістю визнаних дійсними голосів виборців, референдум не проводиться, якщо під час другого голосування в кожній із палат закон був підтриманий більшістю у 2/3 голосів їх членів (ст. 138 Конституції Італії); створення консультативно-дорадчих органів, зокрема Національної ради економіки та праці, що складається з експертів та представників виробників, де кількісний та якісний склад категорій виробників враховується у відповідних пропорціях. Вона виступає в ролі консультативного органу для палат та уряду із питань, що визначені законом. Національна рада наділена правом ініціювати законодавчі ініціативи та може брати участь у розробленні законодавства, особливо у сферах економіки та соціальних питань, дотримуючись принципів та меж, установлених законом (ст. 99 Конституції Італії).

Отже, положення Конституції Італійської Республіки яскраво демонструють таке.

По-перше, народне вето має ключові відмінності від референдної демократії в тому, що воно застосовується на вимогу громадян, що мають право голосувати на загальнодержавних виборах, а його результати не підлягають додатковому затвердженню. Натомість референдум є вимушеним або імперативно визначеним (у випадку змін до Конституції) заходом легітимізації законодавчого акту. Частіше за все ініціювати референдум мають органи державної влади.

По-друге, народна законотворча ініціатива дійсно має бути професійною, а тому оформлення такої ініціативи в окремому самостійному законопроекті, як і у випадку із Конституцією Австрії, демонструє синтез опосередкованої та безпосередньої демократії, оскільки такий законопроект має бути підготовлений фахівцями.

По-третє, створення консультативно-дорадчих органів та залучення їх до законотворчої діяльності, експертного оцінювання чи навіть підготовки законопроектів – це дійсно надзвичайно потужний інструмент реалізації права народу на участь у законотворчості, оскільки в цьому випадку «народ» втілюється в конкретних експертах та фахівцях, що є громадянами Італії та відтак через себе екстраполюють суб'єктну характеристику народу як прямого учасника законотворчої діяльності на етапі розроблення та оцінювання законопроекту.

Остання форма є настільки ефективною та вдалою, що потребує однозначної імплементації і в практику допуску народу до процесів законотворчості в Україні.

Ефективність цієї форми підтверджується і тим, що вона отримала закріплення ще в одній із найстабільніших конституцій європейських держав – Конституції Великого герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 р. Так, відповідно до Розділу V bis «Про Державну раду», який складається із однієї ст. 83, «Державна рада покликана давати висновки на законопроекти або поправки, які можуть бути запропоновані, а також з інших питань, встановлених урядом або законами. Організація Державної ради та порядок здійснення її повноважень регулюється законом» [69]. Цікаво, що, на відміну від італійського аналогу, Державна рада Великого герцогства Люксембург позбавлена функції створення законопроекту, а її діяльність спрямована винятково на експертно-аналітичне забезпечення діяльності парламенту.

Окрім цього, Конституцією Люксембургу закріплено також й інші форми: звернення із петиціями; громадські слухання (зібрання), а також референдум. Втім, варто відзначити, що, відповідно до ч. 7 ст. 51, референдум

є вимушеною мірою, оскільки Конституція закріплює, що «у випадках та на умовах, що встановлюються законом, виборці можуть бути покликані висловитися шляхом референдуму» [69]. Таке формулювання свідчить, що референдум у Люксембурзі є не правом, а обов'язком підданих, а самі піддані не мають права ініціювати референдум. Враховуючи те, що Люксембург за формою державного правління є конституційною монархією, така конструкція інституту референдуму видається достатньо логічною. Адже вислухати волевиявлення громади є правом монарха, а не його підданих.

З точки зору системності конституційно-правового регулювання права народу на участь у законотворчості заслуговує на увагу Конституція Латвійської республіки від 15 лютого 1922 р. (далі - Конституція Латвії) [79]. Так, вона містить спеціальний Розділ 5. «Законодавство», яким і регулюються відносини в процесі законотворчої діяльності між парламентом та народом. Передусім зауважимо, що т. 65 Конституції Латвії прямо визначає народ у кількості 1/10 частини виборців суб'єктом законодавчої ініціативи, який напряму може вносити законопроекти до Сейму. Викликає певне питання пропорційний розмір визначення суб'єкта законодавчої ініціативи, встановлений в 1/10 частину від кількості виборців у державі, що з огляду на кількість усього населення Латвійської Республіки є доволі незначною кількістю. Однак така ж пропорційність в умовах України означатиме необхідність звернення із законодавчою ініціативою понад 2 млн. осіб. Це свідчить про необхідність розроблення кількісних критеріїв для визначення «народу» в ролі суб'єкта законодавчої ініціативи на основі демографічних особливостей кожної конкретної держави.

Крім законодавчої ініціативи, Конституція Латвійської Республіки також передбачає можливість народного вето. Відповідно до статті 72 цієї Конституції, президент держави має право призупинити оголошення закону на два місяці. Він зобов'язаний призупинити оголошення закону, якщо цього вимагає щонайменше одна третина членів Сейму. Якщо закон був призупинений таким чином, він передається на народне голосування, якщо

цього вимагатиме не менше однієї десятої частини виборців. Народне голосування не проводиться, якщо Сейм вдруге голосує за цей закон і якщо за його ухвалення висловлюється щонайменше три чверті всіх депутатів. Аналіз вказаної норми свідчить, що законодавець застосовує уніфікований підхід для встановлення кількісного критерію суб'єктності народу як учасника процесу законотворчості – 1/10 частина виборців.

Крім того, відповідно до ст. 73 Конституції Латвії, на народне голосування не можуть бути передані бюджет і закони про позики, податки, митні збори, залізничний тариф, військовий обов'язок, оголошення та початок війни, укладення миру, введення та скасування надзвичайного стану, мобілізації та демобілізації, як і договори з іноземними державами. А відповідно до ст. 74 Конституції Латвії, прийнятий Сеймом і призупинений у встановленому порядку закон може бути скасовано в ході народного голосування, якщо кількість тих, хто голосував, становить не менше половини числа виборців, які брали участь у виборах останнього Сейму, і якщо більшість проголосувала за скасування закону. Така доволі складна арифметична конструкція застосована, на наш погляд, для того, щоб надати більшої легітимності народному вето та продемонструвати політико-правовий зв'язок між виборцями та Сеймом як інститутом представницької демократії. Отже, у такій моделі ми відзначаємо синтез моделей та механізмів безпосередньої та опосередкованої демократії, що видається найбільш вдалою формою реалізації права народу на участь у законотворчості.

Що ж стосується інституту референдної демократії, то в Латвійській Республіці на референдум виносяться питання легітимації запропонованих Сеймом змін ст.ст. 1, 2, 3, 6 чи 77 Конституції (ст. 77 Конституції Латвії). І при цьому не менше як 1/10 виборців має право подати президентові держави власний повністю розроблений проєкт поправок до конституції або законопроєкт, який президент передає Сейму. Якщо Сейм не прийме проєкт без змін, він передається на народне голосування (ст. 78 Конституції Латвії). Такий механізм подвійної участі народу в законотворчій діяльності є

надзвичайно потужним з точки зору досяжності результатів, оскільки народ виступає і в ролі суб'єкта законодавчої ініціативи, і в ролі суб'єкта голосування, тобто фактично виконує роль парламенту стосовно власного ж законопроєкту. Цей досвід представляється позитивним і тому може бути застосований в Україні, безумовно, за умови всебічного науково-практичного опрацювання та відповідного конституційно-правового закріплення у вітчизняному законодавстві.

Незважаючи на історичну схожість шляхів становлення державності та географічну близькість, Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. (далі – Конституція Литви) [80], на відміну від латвійської, закріплює значно простіші механізми реалізації права народу на участь у законотворчості. Так, зокрема у ст. 68 Конституції Литви закріплено, що «право законодавчої ініціативи мають також громадяни Литовської Республіки. 50 тисяч громадян, які мають виборче право, можуть подавати у Сейм проєкт закону, який Сейм зобов'язаний розглянути» [80]. На відміну від сусідньої держави, Литва застосовує не пропорційний до кількості виборців підхід у визначенні суб'єкта законодавчої ініціативи, а кількісний – шляхом визначення мінімальної кількості виборців, які можуть звернутися із законопроєктом до парламенту.

Цікаво, що знову ж таки, на відміну від Латвійської Республіки, у Литовській Республіці Конституція визначає право народу на законодавчий референдум, закріплюючи, що «положення законів Литовської Республіки можуть прийматися і шляхом референдуму» (ст. 69), але суттєво диверсифікує кількість громадян, які мають взяти участь чи проголосувати за прийняття, зміни чи скасування різних видів законів. Так, незважаючи на те, що референдум оголошується Сеймом, він може бути ініційований не менше ніж 300 тис. громадян, які мають виборче право (ст. 9 Конституції Литви). Відповідно до ст. 147 Конституції Литви, не менше 300 тисяч виборців (поряд із таким суб'єктом, як не менше однієї четвертої всіх членів Сейму) мають право внести у Сейм пропозицію щодо зміни чи доповнення

Конституції Литовської Республіки. Але при цьому референдум із питань зміни положення статті 1 Конституції «Литовська держава є незалежною демократичною республікою» визнається таким, що відбувся, а результати такими, що прийняті, якщо за такі зміни проголосує не менше як три четвертих громадян Литви, які мають виборче право (ч. 1 ст. 148).

Така суттєва диференціація кількісного складу виборців та навіть завищена межа допустимої кількості виборців для проголошення змін до Конституції Литовської Республіки викликає сумніви, переважно в контексті реалізації права народу на референдну демократію.

На відміну від конституцій республік Прибалтики, Конституція Польщі від 2 квітня 1997 р. (далі – Конституція Польщі) [81] визначає референдне право народу на участь у законотворчості як засіб легітимізації ухвалених парламентом законопроектів та змін до Конституції Польщі. Проте вона не надає можливості самостійно ініціювати референдум. Згідно зі статтею 125, частиною 3, якщо у референдумі бере участь більшість громадян, що мають право голосу, то його результати мають обов'язковий характер. Отже, у Польщі референдум використовується не лише як форма участі народу в законотворчості, але і як інструмент вирішення політичних конфліктів, що виникають між різними гілками влади під час ухвалення законів. Здобуття підтримки населення фактично визначає рівень довіри або недовіри до влади.

Конституція Польщі закріплює право народу на законодавчу ініціативу, що проявляється в можливості звернення до парламенту із законопроектом групи, кількістю не менше ніж 100 тис. виборців (ч. 2 ст. 118 Конституції Польщі). Так польська конституція формалізує участь народу в законотворчості, але, на нашу думку, не деталізує його, навіть незважаючи на бланкетність відповідних норм, що передбачає їх уточнення в спеціальному законодавстві. Більше того, конструкція референдуму, як можливості залучення, непрямого права на участь у процесі прийняття, зміни чи

скасування положень законодавства – видається нам найбільш не ефективною з усіх країн-членів ЄС.

На відміну від проаналізованих вище конституцій, Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. [73] (далі - Конституція Португалії) у ст. 167 закріплює право народної законодавчої ініціативи, але не визначає межову кількість осіб, що мають право на таку ініціативу. Натомість визначається, що подавати проекти законів та звертатися до парламенту з питань прийняття законів можуть групи осіб, що мають статус виборців. Тобто логічно виокремлюється дві моделі реалізації права народу на законодавчу ініціативу: звернення групи виборців із готовим законопроектом; звернення групи виборців із вимогою розробити та розглянути законопроект із конкретного питання.

Остання модель суттєво підвищує рівень якості в підготовці законопроектів, оскільки на вимогу групи виборців парламент має відреагувати, розробивши і розглянувши законопроект, юридична техніка та термінологічна визначеність якого будуть суттєво вищими, ніж у законопроекті, представленому самою групою виборців.

Так само не визначено кількості виборців у Конституції Португалії і в питаннях референдуму. Відповідно до ст. 115 «громадяни, зареєстровані як виборці, можуть бути покликані висловитися безпосередньо, у референдумі, який проводиться згідно з рішенням Президента Республіки на пропозицію Асамблеї Республіки або Уряду з питань, що належать до їхньої компетенції. Результати референдуму мають обов'язковий характер, якщо в референдумі взяло участь більше половини виборців, внесених до списку. Референдум може також проводитися внаслідок ініціативи груп громадян щодо їх звернення до Асамблеї Республіки. При цьому, що є показовим, відповідно до ч. 4 ст. 115 вилучаються з питань, що виносяться на референдум, з-поміж іншого питання щодо внесення змін та поправок до Конституції Португалії [73]. Це чи не єдина Конституція сучасної демократичної держави, яка

унеможливиює проведення референдуму стосовно змін до конституційного акту.

Значно більш деталізована процедура проведення референдуму за Конституцією Словацької Республіки від 01 вересня 1992 р. (далі – Конституція) [83]. Так, Конституція містить окремий спеціальний розділ – Розділ II Частини п'ятої «Референдум», який складається з восьми статей та є найбільш деталізованим механізмом проведення референдуму, закріпленим в Основному законі держави. У статті 93 зазначено, що шляхом референдуму затверджується конституційний закон про вступ у державний союз з іншими державами або про вихід із такого союзу, а також інші важливі питання, що викликають публічний інтерес. Предметом референдуму не можуть бути основні права та свободи, податки, відрахування й державний бюджет (ч. 3 ст. 93 Конституції).

Право на участь у референдумі мають громадяни, які мають право голосувати на виборах до Національної ради Словацької Республіки, згідно зі статтею 94 Конституції. Президент Словацької Республіки призначає референдум, якщо цього вимагають не менше ніж 350 тисяч громадян у петиції або на підставі постанови Національної ради Словацької Республіки, згідно зі статтею 95 Конституції. Отже, ми бачимо поєднання референдної демократії із правом на подання петицій, оскільки саме через такий процес подання петиції ініціюється проведення референдуму.

Цікавий також підхід законодавця Словацької Республіки стосовно легітимізації самого референдуму. Згідно зі статтею 98 Конституції, результати референдуму вважаються дійсними, якщо в ньому взяло участь більше половини виборців, які мають право голосувати, і якщо рішення було прийняте більшістю учасників референдуму. За умови прийняття рішення на референдумі, згідно зі статтею 99 Конституції, Національна рада Словацької Республіки може змінити або відмінити це рішення конституційним законом після трьох років із моменту набрання ним чинності [83]. Зауважимо, що таких механізмів, як зміна чи скасування рішення, прийнятого на

референдумі, не знає жодна інша Конституція, але водночас варто акцентувати увагу на тому, що питання, які виносяться на референдум, уточнені в спеціальному законі, а їхній список є дуже широким, і хоча він традиційно не містить питань зі сфери податків, фінансів та амністії, але він має розширений перелік випадків проведення референдуму в питаннях міжнародних відносин, що означає пряму інклюзивність народу Словацької Республіки в питаннях управління державними справами.

Ще ширше коло питань, що виносяться на референдум, закріплюється в Конституції Республіки Словенія від 23 грудня 1990 р. [82]. Так, відповідно до ст. 90 цієї конституції, державні збори можуть оголосити референдум із питань, що належать до сфери законодавчого регулювання і рішення референдуму є для них обов'язковим. При чому ініціювати такий референдум можуть або не менше третини депутатів Державної ради або 40 тис. виборців. Пропозиція, винесена на референдум, вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала більшість виборців, які взяли участь у референдумі [82]. Простота та юридична логічність цієї норми демонструють надзвичайно широкий доступ громадян до процесу законотворчості та управління державними справами. Про це свідчить і мінімальний кількісний критерій кількості виборців, які мають права на законодавчу ініціативу. Відповідно до ст. 88 Конституції Республіки Словенія, законодавча ініціатива, щоправда без деталізації її форми (законопроект чи петиція) належить виборцям у кількості не менше 5 тис. [82]. Отже, можна зробити доволі цікавий висновок, зіставляючи дві останні проаналізовані конституції, а саме: рівень деталізації права громадян на участь у законотворчості суттєво впливає на обсяг та широту їхнього доступу до процесів законотворчості.

На відміну від вищезазначених держав, Конституція Угорщини від 18 квітня 2011 р., яка набула чинності 1 січня 2012 р. [241], не містить права народної законодавчої ініціативи. У Конституції Угорщини 1949 р. та Законі «Про референдум і народну ініціативу» 1989 р. передбачено, що для представлення народної законодавчої ініціативи президентові Національної

виборчої комісії потрібно було зібрати протягом двох місяців щонайменше 50 000 підписів громадян, що володіють виборчим правом. Отже, Угорщина стала державою, яка впровадила, а згодом відмовилась від практики законодавчих ініціатив.

Складною в Угорщині є також ситуація із референдумом, оскільки для його ініціювання необхідно не менше 100 тис. виборців, а для того, щоб результати набули обов'язкового характеру, то проголосувати на ньому має не менше 200 тис. виборців (ч. 1 ст. 8 Конституції). При цьому Конституція Угорської Республіки вводить надзвичайно широкий перелік питань, з яких не можна проводити референдум. Так, не може проводитися референдум із питань: а) внесення змін до Конституції; б) закони про державний бюджет та його виконання, центральні податки, пенсійні збори тощо; в) зміст законів, пов'язаних із виборами депутатів парламенту, місцевого самоврядування, а також членів Європейського парламенту; д) зобов'язання, що випливають із чинних міжнародних договорів; д) із кадрових питань та організаційних структур, що належать до компетенції парламенту; е) розпуск парламенту; г) розпуск ради представників; h) оголошення воєнного стану, надзвичайних заходів або надзвичайного стану; і) загальна амністія (ч. 3 ст. 8 Конституції). Такий перелік суттєво зменшує право народу на участь у процесах правління державою, а неможливість впливати на органи представницької демократії загалом, на наш погляд, деформують демократичні принципи побудови публічної влади, коли обраний орган має нести політичну відповідальність перед виборцями.

У цьому контексті дзеркально протилежним є досвід Фінляндії. Так, у Фінляндії запроваджена електронна система, якою керує Міністерство юстиції та Агенція з обслуговування цифрових даних та даних про населення, що відповідає за верифікацію підписів, і через яку громадяни подають, зокрема, законодавчі ініціативи. Так, відповідно до Конституції Фінляндії від 11 червня 1999 р., «група громадян, до якої входить не менше ніж п'ятдесят тисяч громадян Фінляндії, які мають право голосу, має право вносити до

Парламенту законодавчу ініціативу в порядку, передбаченому законом» (§ 53 Конституції) [74]. Для подання такої ініціативи необхідно мінімум п'ять осіб-ініціаторів, та щонайменше 50 тис. електронно-цифрових підписів громадян Фінляндії, які мають право голосу на виборах, тобто підтримку приблизно 1,1% виборців країни [74]. Коли ініціатори пропозицій вважають, що вони мають достатню підтримку, вони передають пропозицію до парламенту, який зобов'язаний її розглянути в невідкладному порядку [74]. На наше глибоке переконання, це є квінтесенцією доступу народу до законотворчості: поєднання конституційно-правового регулювання та інформаційно-аналітичного забезпечення, що суттєво спрощує процедуру законодавчої ініціативи та водночас підвищує рівень захисту від політичних спекуляцій шляхом верифікації електронно-цифрових підписів громадян Фінляндії.

На відміну від Конституції Фінляндії, Конституція Франції не закріплює за народом безпосереднє право на законодавчу ініціативу, однак цінність цього Основного закону в іншому. Так, уже в ст. 3 Конституції Франції закріплюється право участі громадян в управлінні державними справами шляхом реалізації на референдумі суверенітету, носієм якого вони є. Сам референдум регулюється ст. 11, відповідно до якої «Президент Республіки на пропозицію Уряду, запропоновану під час сесії Парламенту, або на спільну пропозицію обох палат, які опубліковуються в Офіційному віснику, може винести на референдум будь-який законопроект стосовно організації публічних влад, реформ у сфері економічної, соціальної або екологічної політики й публічних служб, які забезпечують їх здійснення, а також стосовно ратифікації будь-якого договору, що не суперечить Конституції і має значення для функціонування інститутів. Референдум із питань, указаних (*mentionne*) у першій частині цієї статті, може бути призначений на пропозицію однієї п'ятої членів Парламенту, що підтримана однією десятою громадян, що входять до виборчих списків» [89]. Ще більш ефективною формою реалізації права народу на участь у законотворчості, за Конституцією Франції, ми вважаємо прямий доступ до процесів розроблення

чи експертного оцінювання економічної, соціальної та екологічної ради. Її діяльність прямо регулюється положеннями Розділу XI «Економічна, соціальна і екологічна рада». Так, відповідно до ст. 69-70 «економічна, соціальна і екологічна рада на запити Уряду надає висновки щодо проєктів законів, ордонансів або декретів, а також щодо законодавчих пропозицій, поданих на її розгляд. Один із членів економічної, соціальної і екологічної ради може бути призначений доповідати в палатах парламенту про рішення стосовно поданих на її розгляд проєктів або пропозицій. Економічна, соціальна і екологічна рада може розглядати петиції з дотриманням умов, встановлених органічним законом. Після розгляду звернення вона інформує уряд і парламент про заходи, які доцільно їм вжити. Економічна, соціальна і екологічна рада може надавати уряду й парламенту консультації з приводу будь-якої проблеми економічного, соціального або екологічного характеру. Вона також може надавати консультації уряду з приводу проєктів програмних законів про визначення довготривалої перспективи щодо державних фінансів» [89]. Цікаво, що склад такої ради обмежений кількістю 233 особи. Загалом така форма реалізації права народу на законотворчість визнається нами надзвичайно ефективною та потребує впровадження в досвід України. Однак варто акцентувати увагу на тому, що діяльність такої ради у Франції має суто консультативний характер, хоча вона і виконує інформаційно-аналітичне та експертне забезпечення майже всього законотворчого процесу з економічних, соціальних та екологічних питань.

На відміну від Франції, Швейцарія не має подібних органів, натомість це держава, в якій референдна демократія, на наш погляд, набула піку свого розвитку та широти використання під час законотворчої діяльності парламенту.

Так, ст. 140 та ст. 141 Конституції Швейцарії розрізняють обов'язковий та факультативний референдум. На обов'язковому референдумі шляхом голосування народу та кантонів вирішуються питання, пов'язані із: переглядом конституції; приєднанням до організацій колективної безпеки або

до наднаціональних спільнот; оголошенням строковими федеральних законів, які позбавлені конституційної основи і тривалість дії яких перевищує один рік. На обов'язковому референдумі шляхом голосування винятково народу вирішуються питання, пов'язані із народними ініціативами, що ведуть до повного чи часткового перегляду конституції; принципом повного перегляду конституції у випадку розбіжностей між двома радами.

На факультативному референдумі шляхом голосування винятково народу вирішуються питання, пов'язані із прийняттям, зміною, скасуванням федеральних законів та федеральних постанов.

Обов'язковий референдум призначається винятково парламентом, а факультативний – на вимогу 50 тис. громадян, що мають право голосу. При чому цікавим є також і механізм визначення результатів референдуму. Так, відповідно до ст. 142 Конституції Швейцарії, акти, які передаються на голосування народу і кантонів, схвалюються у випадку, коли більшість проголосувала і більшість кантонів їх схвалюють. Результати народного голосування в кантоні вважаються за голос кантону. У випадку, коли голосування відбувається за участю лише народу, рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини громадян, що взяли участь у референдумі [207].

Конституції Швейцарії відомий також і інститут законодавчої ініціативи народу. Причому, відповідно до ст.ст. 138-139, застосовується диференційний підхід залежно від ступеня перегляду Конституції Швейцарії: у випадку повного її перегляду ініціатива має виходити більше ніж від 100 тис. громадян, в інших випадках – від 75 тис. громадян, що мають право голосу [207].

Варто зазначити, що переваги та структури систем щодо подання народної ініціативи в зарубіжних країнах не можна розглядати без урахування цілей побудови таких систем. Зазвичай аргументація створення національних систем базується на інклюзії, прагненні зробити якомога можна більшу кількість населення політично активною та зміцнити таким шляхом

демократичність цієї системи. Природно, що на системи впливають відповідні національно-демократичні традиції та цінності певної держави. Так, наприклад, швейцарська система безпосередньо стосується права ініціювати референдуми на основі врахування важливості прямої демократії та прямої участі народу в законотворчості.

Отже, підбиваючи підсумки аналізу зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання права народу на участь у законотворчості, маємо зробити висновки, виходячи із тих питань, на розв'язання яких цей аналіз був спрямований.

Об'єктом системного аналізу було конституційне законодавство європейських держав, таких як: Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Люксембург, Латвія, Литва, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Швеція. Що стосується предметного аналізу законодавства зазначених держав, то обґрунтованим є резюмувати таке.

По-перше, стосовно суб'єктного визначення народу як учасника процесу законотворчості варто зазначити, що загально поширеним (за винятком Португалії) є два основних підходи до визначення мінімально граничної кількості осіб (винятково громадян, що мають право голосу): 1) пропорційний, тобто встановлюється пропорція від загальної чисельності виборців (Данія, Латвія, Франція); 2) кількісний, тобто визначається чітка кількість виборців, ініціатива яких є достатньою для того, щоби вважатися «народною» (Іспанія, Італія, Литва, Польща, Словенія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія, Швейцарія). При цьому Австрія є прикладом держави, в якій застосовується обидва підходи (і кількісний, і пропорційний). Мінімальна кількість виборців визначається на основі особливостей розвитку процесів державотворення в кожній державі, що склалися історично, але має відповідати вимогам доступності до процесу законотворчості. Більше того, мінімальна гранична чисельність варіюється в межах навіть однієї держави (за винятком Латвії) для різних форм участі народу в законотворчості

(традиційно вона менше для набуття народної законодавчої ініціативи і є вищою для референдної демократії). Також, акцентуючи увагу на досвіді Австрії та Швейцарії, маємо виокремити, окрім кількісного критерію, ще й критерій територіальний, відповідно до якого народ набуває статусу суб'єкта відносин законотворчості, якщо виборці, що є ініціаторами законодавчої ініціативи чи проведення референдуму, представляють певну кількість адміністративно-територіальних одиниць держави.

По-друге, стосовно форм участі народу в законотворчості варто визначити, що зарубіжний досвід у цьому контексті є надзвичайно багатограним, оскільки передбачає велике різноманіття форм, які доцільно класифікувати за критерієм набуття двосторонніх зобов'язань та рівнем інклюзивності парламенту у відносини із народом як суб'єктом законотворчого процесу. Так, до опосередкованих форм варто відносити громадські слухання, петиції; до безпосередніх форм – законодавчу ініціативу, референдум, діяльність консультативно-дорадчих органів, народне вето. Як свідчить практика, найбільш ефективною є реалізація перших трьох форм безпосередньої участі народу в законотворчості, а народне вето доцільно розглядати як різновид референдуму, що має складну структуру та механізм реалізації.

По-третє, стосовно наявності меж доступу народу до участі в законотворчості важливим є те, що більшість конституцій європейських держав проголошують недопустимість винесення на вирішення референдумом питань, пов'язаних із податковою та бюджетною системою, міжнародною діяльністю, амністією. Натомість, на наш погляд, надзвичайно влучними є формулювання конституцій Литви та Швейцарії. У першій – коло питань, щодо яких народ має право на законодавчу ініціативу, тотожне із колом питань, що розглядаються парламентом. Що ж до Конституції Швейцарії, то вона наділяє надзвичайно широкими ініціативами народ не лише на рівні держави, але і на рівні кантонів.

Крім того, обґрунтованим вважаємо узагальнювальний висновок, що право на участь народу в законотворчості є невід'ємним елементом системи демократичних прав і свобод, а та тенденція, яка спостерігається в конституціях демократичних країн світу, демонструє тренд до розширення моделей і форм такої участі, що потрібно враховувати під час конституційно-правового регулювання цього питання в Україні.

Висновки до розділу 1

За результатами дослідження теоретичних засад права народу на участь у законотворчості можна зробити такі висновки, що визначають зміст перспективної концептуально-методологічної парадигми дисертаційного дослідження зазначеної проблематики.

По-перше, у сучасній правовій науці відсутня єдина концептуальна доктрина щодо сутності, змісту, форм та способів практичної реалізації права народу на участь у законотворчості.

По-друге, існує три основні підходи до визначення сутності права народу на участь у законотворчості: народ є носієм влади та суверенітету, а тому реалізує право на законотворчість сукупністю інструментів представницької та безпосередньої демократії; право народу на участь у законотворчості відмежовується від представницької демократії і розглядається як безпосередній доступ народу без посередницьких інституцій до процесів законотворчості в будь-якій доступній формі; інституціоналізація права народу на участь у законотворчості відбувається шляхом запровадження моделей референдного права, законодавчої ініціативи та народного вето.

По-третє, сучасний масив наукових досліджень з аналізованої проблематики продемонстрував наявність двох принципово полярних точок зору: 1) розширення форм та механізмів участі народу в процесах законотворчості як прояв демократизації суспільно-політичних процесів; 2) збереження концепції парламентаризму та ролі парламенту, як єдиного

правосуб'єктного органу законотворчості. Водночас, еволюція наукової думки в аналізованій сфері демонструє укріплення позиції щодо розширення форм участі народу, оскільки сама така участь є елементом національної правосвідомості, а народовладдя елементом національної ідеї та цивілізаційного вибору української нації. Через це наукові пошуки доцільності та обґрунтованості участі народу в аналізованому процесі мають змінити вектор на розроблення критеріїв предметності та вимог до алгоритму практичної реалізації такої участі.

По-четверте, обґрунтованим є визначення «права народу на участь у законотворчості» в значенні самостійної конституційно-правової категорії. Під таким правом пропонується розуміти всю множинність законодавчо визначених процедур та механізмів, які дають можливість народу засобами безпосередньої (референдум, народне veto, обговорення законопроектів та петиції), а також із використанням окремих елементів представницької демократії виступати учасником відносин із приводу законотворчості на будь-якому його етапі від законодавчої ініціативи до кінцевого прийняття рішення, яке оформлюється відповідним законом та виражає прийняття остаточної кінцевої правової норми.

По-п'яте, законотворчість – це широкий та складний за змістом юридичний концепт у сфері правотворення, який означає офіційно встановлений процесуально-процедурний порядок створення законодавчих актів, що охоплює попередню (передзаконодавчу) стадію – пізнання потреб законодавчого врегулювання певних суспільних відносин; безпосередньо законодавчий процес (нормативно-регламентована діяльність щодо подання, розгляду, прийняття (зміни), набрання чинності, оприлюднення законодавчого акту); постзаконодавчу стадію – моніторингову та аналітичну діяльність за результатами правозастосовної практики на предмет якості чинного законодавства.

По-шосте, право народу на участь у законотворчості потребує конституційного закріплення та гарантування з боку держави. Так, підлягають

конституційно-правовій визначеності такі змістові аспекти та елементи права народу на участь у законотворчості: форми участі народу в процесі законотворчості із встановленням етапів цього процесу, на яких залучається «народ» як суб'єкт відповідних відносин; кількісні, якісні та інші критерії суб'єктності «народу» для процесу законотворчості із відповідною детермінацією за кожною формою такої участі; основні конституційно-правові засади (принципи) процедур здійснення участі народу в процесі законотворчості відповідно до різних форм; обмеження предметного, процедурного чи іншого характеру, що унеможливають або заперечують правосуб'єктність народу в процесі законотворчості.

По-сьоме, основними аспектами та умовами практичного втілення форм реалізації цього права народу є такі: визнання права народу на законотворчість не виключає можливості використання синтезу механізмів форм прямої та представницької демократії під час реалізації народом аналізованого права, за умови визнання рівності цих форм та можливості їх обрання народом самостійно, виходячи із суспільно-політичних потреб, доцільності та результативності.

По-восьме, дослідження зарубіжного досвіду закріплення права народу на участь у законотворчості продемонстрував, що найбільш поширеними формами його практичного вираження є: народна законодавча ініціатива; референдум; народне вето; участь в обговоренні законопроектів, зокрема шляхом петицій; участь у діяльності консультативно-дорадчих органів. Важливо зауважити, що в конституціях різних країн по-різному визначається «народ» в значенні суб'єкта процесу законотворчості. Так, найбільш поширеними є два підходи до визначення мінімальної кількості громадян, що мають право голосу, для ідентифікації їх в ролі відповідного суб'єкта: пропорційний (встановлюється пропорція від загальної кількості виборців); кількісний (визначається чітка кількість виборців, ініціатива яких є достатньою для того, щоби вважатися «народною»).

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАРОДУ НА УЧАСТЬ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН

2.1. Конституційне регулювання права народу на участь у законотворчості в Україні: сучасний стан та доктринально-правова проблематика

Конституція України є основним нормативно-правовим актом у системі національного законодавства, оскільки визначає та закріплює засади конституційного ладу, а також виступає гарантом дотримання прав та інтересів громадян у їхніх відносинах із державою, державними органами, а також під час реалізації власних інтересів у різних сферах суспільного буття. Конституція України відображає демократичні цінності, найбільш авторитетні міжнародно-правові акти у сфері захисту прав людини, а також спрямована на забезпечення розвитку громадянського суспільства та правової держави. Цілком логічно, що саме Конституція містить гарантовані державною права людини і громадянина, і так само логічним вважаємо те, що вона має містити і право народу на участь у законотворчості.

Однак аналіз положень Конституції України демонструє, що незважаючи на те, що український народ є єдиним джерелом влади та носієм суверенітету (ст. 5 Конституції України), право народу на участь у законотворчості прямо не закріплено. Утім, у конституційно-правовій науці обґрунтовується позиція, що як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні народ має право на будь-яку форму волевиявлення, крім тієї, яка безпосередньо заборонена Конституцією і законами [153, с. 149]. Важливим у контексті теми дисертаційного дослідження є висновок В.В. Костицького: «Отже, законодавча влада належить як народу, так і парламенту як державному органу законодавчої влади. Це питання є не тільки важливим у теоретико-методологічній площині, а й потребує подальшого закріплення в

Конституції України» [94, с. 70]. Крім того, як було зазначено, у сучасній юридичній літературі давно лунають пропозиції щодо конституційного закріплення народної ініціативи. Так, наприклад, О.В. Щербанюк на основі аналізу зарубіжного досвіду обґрунтовує необхідність внесення відповідних змін до Конституції України з метою впровадження народної законодавчої ініціативи [224, с. 97-100]. Учена обґрунтовує позицію, що народна законодавча ініціатива є формою безпосереднього народовладдя та має бути передбачена в Конституції України [225, с. 163].

Враховуючи наведену вище пропозицію щодо виокремлення «права народу на участь у законотворчості» в самостійну конституційно-правову категорію із відповідним набором детермінант та практичним втіленням у законодавстві, вважаємо теоретично та методологічно обґрунтованим розгляд двох гіпотез, а саме: 1) право народу на участь у законотворчості прямо не закріплене в Конституції України, хоча передбачається духом правового регулювання та змістом демократичних процесів у державі; 2) право народу на участь у законотворчості логічно простежується в нормах Конституції України через їхній системний аналіз, але потребує самостійного окремого закріплення шляхом внесення змін у відповідні статті Основного Закону.

Аналізуючи чинну Конституцію України з урахуванням тих доктринальних висновків, які зроблені в попередньому розділі, вважаємо обґрунтованою тезу про наявність конституційно-правового регулювання права народу на участь у законотворчості.

Так, формально-юридичний аналіз положень статті 93 Конституції України [85] дає змогу зробити такі логічні силогізми.

По-перше, ч. 1 ст. 93 містить чітку вказівку на суб'єктний склад законодавчої ініціативи, тобто коло суб'єктів законодавчої ініціативи – суб'єктів подання безпосередніх законопроектів до Верховної Ради України, що обмежується народними депутатами, Президентом України, Кабінетом Міністрів України.

По-друге, формулювання «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України...» свідчить, що законодавець чітко виділяє саме таку форму реалізації законодавчої ініціативи, а отже, дає певну свободу щодо існування й інших форм законодавчої ініціативи, окрім прямого внесення законопроекту до Парламенту (ч. 2 ст. 93 Конституції України).

По-третє, право народу на участь у законотворчості цією нормою не обмежується, а отже, за певних обставин та умов громадяни, громадянське суспільство тощо дійсно можуть виступати учасниками процесу законотворчості.

Для аргументації наведених силогізмів доцільно звернутися, зокрема, до Рішення Конституційного Суду України від 05 жовтня 2005 р., в якому визначено, що «положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу. Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі. Здійснення народного волевиявлення у формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні» [177]. Отже, право народу на участь у процесах законотворчості є правом, яке є похідним від конституційно-правового статусу народу як джерела влади. Це означає, що народ України може брати участь у процесах законотворчості, щонайменше на етапі утвердження тих чи інших законодавчих актів або норм шляхом прямого волевиявлення через референдум.

У наступному Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. розкриваються певні механізми реалізації права народу на участь у законотворчості. Однак ключовою у цьому рішенні є відповідь на поставлене

народними депутатами для Конституційного Суду України питання: «чи є можливим здійснення народом України як носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні законодавчої влади безпосередньо і, зокрема, прийняття всеукраїнським референдумом законів України?» [180]. Аналіз вказаного рішення демонструє, що Конституційний Суд не дав однозначної відповіді на це запитання щодо безпосереднього здійснення народом законодавчої влади. Натомість, у вказаному рішенні зазначено, що «конституційне закріплення влади народу зумовлює необхідність запровадження певних механізмів її реалізації. Референдум, як і інші форми безпосередньої демократії, не повинен застосовуватися сам по собі або тільки у зв'язку з конституційною фіксацією принципу народного суверенітету. Безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними способами та засобами реалізації влади» [180]. Зазначені юридичні позиції Конституційного Суду України вочевидь створюють правове підґрунтя для розв'язання проблеми закріплення народної законодавчої ініціативи не лише з точки зору юридичного формалізму, але і з точки зору юридичного реалізму. Тобто законотворчість як особливий вид діяльності та форма реалізації законодавчої влади не може обмежуватися трактуванням норм Конституції України, що винятково ті суб'єкти, які казані в ст. 93, є суб'єктами законодавчої ініціативи та учасниками процесу законотворчості. Право законодавчої ініціативи – це лише одна із форм реалізації конституційно-правового статусу відповідних суб'єктів, що беруть участь в управлінні державою. Народ, як носій суверенітету та джерело влади об'єктивно наділений здатністю брати участь в управлінні державними справами. Тоді як законодавча ініціатива презентована здатністю, з-поміж іншого, ініціювати прийняття тих чи інших законів, брати участь у їхньому розробленні тощо. Таке право законодавчої ініціативи не може обмежуватися винятково поданням готового кінцевого законопроекту до Верховної Ради України.

З огляду на це представляється слушним та важливим Висновок Конституційного Суду України у справі № 2-250/2019(5582/19) від 13 листопада 2019 р. [223], який було винесено на підставі аналізу законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) № 1015, відповідно до якого народні депутати пропонували чітко закріпити, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить, зокрема, і «народу».

Власне більшість питань виникла саме через некоректне формулювання «народу» як суб'єкта законодавчої ініціативи, ніж питань недопустимості чи неможливості реалізувати ним такого права, як законодавча ініціатива.

Зокрема Конституційний Суд України визначив, що сама по собі правова конструкція, що відображена в законопроекті у формі: «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації, виходячи з того, що в Конституції України поняття «народ» застосоване в значенні «український народ – громадяни України всіх національностей». Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України, народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому він не може бути визначеним суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи» [23]. Подальший системний аналіз положень висновку демонструє, що Конституційний Суд України не обмежує право законодавчої ініціативи чи участі народу у законотворчості, а вимагає його конкретизації, виходячи із таких положень: визначення «народу» в якості суб'єкта законодавчої ініціативи повинне мати такий вигляд або форму, яка унеможливить дискусію щодо потенційних преференцій одним суспільними групам та обмеження доступу до законотворчості іншим; існує законодавчо визначений регламент діяльності Верховної Ради України, зокрема в частині законотворчої діяльності, тому реалізація права народу на участь у законотворчості має відображатися і у

відповідному галузевому законодавстві; потребує узгодження питання реалізації народом України влади, джерелом якої він є у формі безпосередньої та представницької демократії, оскільки участь у процесі законотворчості дисонує із діяльністю обраного ним законодавчого органу, якому народ і делегував функції законотворчості.

З цього приводу слушною є Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 р. № 5-в/2019, який акцентує увагу на тому, що «наділення народу правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України може сприйматися як утвердження прямого народовладдя в Україні за рахунок розширення можливостей народу в законодавчій діяльності» [136]. Але, на думку Мельника М.І., з урахуванням положень ч. 2. ст. 93 Конституції України, якою передбачена першочерговість розгляду деяких законопроектів, поданих Президентом України, народ, як суб'єкт законодавчої ініціативи потрапляє в ситуацію, коли його конституційно-процесуальний статус є нижчим за статус Президента України. Таке положення справ є абсурдним з урахуванням ст. 5 Конституції України і Рішення Конституційного Суду України від 05 жовтня 2005 р., де прямо вказано, що винятково народ є джерелом влади.

Оскільки народ України є джерелом влади, то його конституційно-процесуальний статус має бути найвищим за відповідні статуси будь-якого органу державної влади.

Але найбільш дискусійним, на нашу думку, є висновок Мельника М.І. стосовно того, що у випадку законодавчої ініціативи народу порушується сама природа конституційно-правових зав'язків між ним та Верховною Радою України. «Йдеться про висловлення прохання суверена до суб'єкта, якого він утворив і якому делегував частину своєї влади, уповноваживши його на виконання законодавчої функції. Цей суб'єкт може як врахувати відповідне прохання (законодавчу ініціативу) свого суверена, так і відмовити йому в цьому» [136]. Частково погоджуємося із таким твердженням, з якого витікає й

інше – Верховна Рада України не може ні проігнорувати волю народу, виражену в його законотворчій ініціативі, ні задовольнити всі без винятку вимоги народу у випадку подання ним законопроектів.

Тобто Верховна Рада України опиняється в ситуації, коли вона фактично виступатиме засобом формалізації або легітимізації волі народу без надання їй належної правової оцінки. Наголошуючи на принципах правового раціоналізму та суспільної доцільності, вважаємо логічним висновок, що ухвалення потребують лише ті закони, які дійсно забезпечуватимуть якісне та ефективне регулювання суспільних відносин, а не виступатимуть як форма суспільного запиту, що потребує задоволення лише за своїми формальними ознаками. При цьому закріплення в Конституції України норми стосовно наділення народу правом на законодавчу ініціативу є об'єктивною вимогою часу та результатом еволюції суспільно-політичної думки.

Також заслуговує на увагу й Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 р. № 5-в/2019, який вказує на те, що «в Україні як демократичній державі, у якій діє принцип верховенства права, вимоги до законодавчої процедури, встановлені Конституцією України, не підпадають під сферу самостійного регулювання з боку парламенту» [135]. Це означає, що говорячи про законодавчу ініціативу народу чи будь-яку іншу форму участі його в законотворчій діяльності, яка не регулюється Конституцією України, визначення її на рівні законодавчого акту неможливе. Тобто право на участь у законотворчості може бути об'єктивним, але його вираження лише і винятково формалізоване в Конституції України.

Це твердження є слушним, оскільки винесення тих чи інших форм або дій народу, громадянського суспільства, його інституцій та інших суб'єктів, що напряду не визначені Конституцією України як коло учасників відносин із приводу законотворчості, створить передумови для втрати конституційності самого законотворчого процесу.

Крім цього, Лемак В.В. звертає увагу і на ту обставину, що наділення народу правом законодавчої ініціативи, зокрема, обмежить конституційно-правовий статус самих народних депутатів. Так, Рішенням Конституційного Суду України від 06 квітня 2010 р. встановлюється, що народні депутати України є повноважним представником українського народу у Верховній Раді України, яким надається мандат вільно здійснювати таке представництво й закріплюються відповідні обов'язки діяти в інтересах усіх співвітчизників, зокрема і в процесі законотворчої діяльності [178]. Це означає, що оскільки влада делегується народом Верховній Раді України, а отже й кожному депутату, то повноваження депутатів у сфері законотворчої діяльності можуть ставитися під сумнів чи взагалі оскаржуватися безпосередньою реалізацією влади самим народом через механізм законотворчості.

Виникає логічне запитання: «навіщо потрібна діяльність народного депутата, якщо народ сам реалізує своє право на участь у законотворчості в безпосередній формі?». З точки зору концепції суспільного договору, яким вочевидь за своєю політико-правовою природою виступає Конституція України, делегування повноважень, а також влади народом депутатам, обраним в законодавчо встановлений спосіб, означає не стільки його відмову від участі в державних справах в конкретній аналізованій нами сфері, скільки підвищення ефективності законотворчості. Мається на увазі, що народ делегує певну сферу відповідальності більш професійним особам, відбувається спеціалізація законотворчої діяльності в особі народних депутатів, які мають втілювати в собі риси професійних законотворців. Тобто законотворча діяльність є специфічним видом суспільної діяльності, в якій народ в своїй більшості не є фахівцем.

Натомість, як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 р., «народний депутат України бере на себе зобов'язання виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, тобто під час здійснення депутатських повноважень представляти увесь український народ» [179]. Отже, говорячи про реалізацію права народу на участь у

законотворчості, шляхом наділення його статусом суб'єкта законодавчої ініціативи ми маємо обґрунтувати недопустимість та неможливість обмеження такого права народного депутата, оскільки це, своєю чергою, призведе до обмеження волі самого народу, оскільки народні депутати є його обранцями.

Утім, теза, яка може витікати з попереднього твердження, а саме, що розширення можливостей народу на участь у законотворчості призводить до зменшення обсягу конституційно-правового статусу самих народних депутатів, спростовується такими положеннями.

По-перше, делегування права на здійснення законотворчої діяльності народними депутатами відбувається народом добровільно шляхом виборів. Це не означає, що народ позбавляється влади, він є її джерелом і залишається таким джерелом постійно. Наявність народних депутатів не зменшує обсяг влади, яку має народ.

По-друге, делегуючи владні повноваження, народ не відмовляється від них, не перестає володіти правами на участь в законотворчості, однак такі права та форми участі обмежуються на конституційному рівні. Тобто, наприклад, наявність закріпленого на конституційному рівні права законодавчої ініціативи не означатиме «узурпацію» народом влади, а лише передбачатиме розширення форм його участі у відповідних процесах.

По-третє, участь народу у законотворчій діяльності передбачає певні можливості для тих громадян, які не брали участь у виборах народних депутатів, а отже, фактично не скористалися своїм конституційним правом. Жодним чином це не означає, що такі громадяни не мають представництва у Верховній Раді України, але таке представництво не може також обмежувати їхні права, особливо якщо існує правова доцільність розширення можливостей для їхньої реалізації.

Водночас варто констатувати, що, нажаль, на сьогодні Конституція України не містить прямої норми, яка б давала змогу таким шляхом реалізувати народу його право на участь у процесах законотворчості. При

цьому Конституція України містить окремий Розділ III «Вибори. Референдум», який регламентує один із проявів конституційно-правового статусу народу як учасника процесів законотворчості. Так, відповідно до ст. 69 Конституції України «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [85]. Аналіз цієї норми демонструє, що законодавець не обмежує форми безпосередньої демократії українського народу, а отже, не обмежує і його участь у процесі законотворчості, оскільки безпосередня демократія – це спосіб волевиявлення суб'єкта, який є джерелом влади та носієм суверенітету. Як слушно зазначено в юридичній літературі, вказана стаття «має своїм призначенням акцентування уваги на формах безпосередньої реалізації народного суверенітету. У науці існує позиція, згідно з якою такими формами можуть бути народні законодавчі ініціативи, мирні зібрання, місцеві ініціативи, консультативні референдуми та інші заходи, які не мають своїм наслідком ухвалення імперативних для органів влади рішень» [8786, с. 156-158].

Варто акцентувати увагу на тому, що в ст. 69 Конституції України визначено таку форму прямого народного волевиявлення, як референдум. Зокрема, В.Я. Тацій та інші учені зазначали, що «референдум як форма народного волевиявлення полягає в тому, що громадяни шляхом безпосереднього голосування приймають рішення із важливих питань державного та місцевого значення. Референдуму, як і виборам, притаманна остаточність результату та неможливість перегляду рішень, прийнятих на референдумі, будь-яким органом влади» [86, с. 506]. Це означає, що рішення, прийняті на всеукраїнському референдумі, зокрема стосовно затвердження певних норм чи законів є кінцевими, не підлягають жодній іншій легітимізації та є остаточними. Тобто ця форма народовладдя є завершеним циклом законотворчості, оскільки народом ухвалюються ті норми права, які регулюватимуть надалі суспільні відносини та суспільно-політичні процеси.

К.І. Чижмарь та О.В. Лавринович зазначають, що «референдум, як і інші форми безпосередньої демократії, не повинен застосовуватися сам по

собі або тільки у зв'язку з конституційною фіксацією принципу народного суверенітету. Безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними способами та засобами реалізації влади. Тому сфера їх застосування та інші параметри встановлюються Конституцією та законами України» [88, с. 154-160]. Тобто реалізація народом права на участь у законотворчості, на думку вчених, не може обмежуватися конституційним закріпленням тих чи інших засобів. Це не відповідає принципам конституційної визначеності, оскільки не дивлячись на те, що норми Конституції України є нормами прямої дії, вони все ж таки в більшості своїй деталізуються відповідними законодавчими актами. Це ж стосується і референдуму, а отже, має стосуватися всіх інших форм реалізації права народу на участь у законотворчості. Відтак механізм конституційно-правового регулювання такого права повинен мати такий вигляд: фіксація в Конституції України форми або способу участі народу (громадян) у процесі законотворчості; прийняття відповідного законодавчого акту, яким визначаються засади та регулюється механізм реалізації відповідної форми участі народу в законотворчості; розроблення та прийняття нормативно-правових актів, якими регламентуються окремі процедурні моменти та аспекти практичного втілення відповідного права.

Стосовно конкретної форми – у вигляді референдуму, – то деталізація конституційно-правового механізму його реалізації буде надана нижче (див.: підрозділ 2.3. дисертації). Натомість у цьому підрозділі варто концентрувати увагу на загальному конституційно-правовому закріпленні самого права народу на участь у законотворчості. Аналіз положень ст. 69-74 Конституції України дає підстави для таких висновків:

відповідно до конституційних положень референдум допускається за народною ініціативою (ч. 2 ст. 72), при цьому перелік питань не визначається, тобто є можливість законодавчого запровадження та проведення таких референдумів із питань законотворчості, крім того, встановлюється конституційне обмеження – «референдум не допускається щодо

законопроектів із питань податків, бюджету і амністії» (ст. 74), отже, логічним є висновок про припустимість референдумів щодо інших законопроектів;

якщо розглядати референдум як форму участі народу в законотворчості, то варто констатувати, що така форма виявляється лише в легалізації норми права, а процес власне «творчості», тобто її створення, відбувається без участі народу;

референдум передбачає оцінку суспільством, народом, громадянами запропонованої для прийняття законодавчої норми з точки зору її доцільності, прийнятності та утилітарності в регулюванні суспільних явищ. При цьому референдум унеможливорює альтернативи такої норми. Суспільство постає перед вибором: ухвалити – відхилити, і у випадку відхилення регулювання суспільних відносин здійснюватиметься за панівною до референдуму моделлю;

референдум є надзвичайно витратною процедурою, що мінімізує суспільну значущість від прийнятого рішення. Так, на референдум можуть виноситися питання які за своїм економічним значенням є значно меншими, ніж обсяг витрат, спрямованих на проведення такого референдуму. Це означає необхідність запровадження певної системи критеріїв або індикаторів визначення суспільної доцільності під час реалізації народом права на участь у законотворчості;

наявність обмежень, визначених у ст. 74 Конституції України, щодо того, що «референдум не допускається щодо законопроектів із питань податків, бюджету та амністії», свідчить, що законодавець не довіряє громадянам вирішувати питання, що мають суспільну значущість та впливає на існування самого апарату держави (зокрема через розмір податків, які спрямовуються на фінансування апарату держави).

Остання теза була б справедливою у випадку, коли Конституція України сама по собі б ухвалювалась на референдумі. Однак з огляду на те, що вона приймалась Верховною Радою України, вбачаємо таку загрозу, коли народні депутати, яким делеговано від народу право реалізувати державну

владу, обмежують волю власного суверена. Ця ситуація насправді абсурдна, оскільки Верховна Рада України, визначаючи та закріплюючи право народу на референдум, одночасно обмежує це право. Тобто народ не може реалізувати владу, джерелом якої він є в тому обсязі, в якому сам народ вважає це за потрібне. Водночас, повертаючись до теми про суспільний договір та Конституцію України як його формалізований прояв, маємо зауважити, що наявність тих чи інших зобов'язань з боку суб'єкта, якому народ делегував реалізацію влади – Верховної Ради України, накладає певні обмеження та обов'язки і на сам народ. З одного боку, це проявляється через конституційні обов'язки громадян, з іншого – через певні обмеження, зокрема встановлені щодо переліку питань, які можуть бути винесені на всеукраїнський референдум. Хоча в той же час, такі обмеження не можуть стосуватися форми реалізації права народу на участь у законотворчості. Це доводить зроблений раніше висновок про доцільність розширення форм та механізмів реалізації народом права на законотворчість, зокрема через наділення народу правом на законодавчу ініціативу.

Необхідно звернути увагу і на норму ст. 38 Конституції України, відповідно до якої «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [85]. Законодавець не деталізує, що мається на увазі, однак вбачається цілком логічним визначити, що законотворчість так чи інакше є однією із форм державних справ, оскільки за рахунок такої діяльності формується нормативно-правове підґрунтя регулювання всіх без виключення суспільних процесів, що втілює регуляторну функцію держави на практиці.

Норма «управління державними справами» за своєю конструкцією передбачає імперативність процесу, тобто прямий вплив суб'єкта на об'єкт шляхом підкорення останнього власній волі. Натомість, участь народу у процесі законотворчості не означає завершеність такого процесу, тобто не будь-яка законодавча ініціатива, що виходить від народу, буде в кінцевому

результаті закріплена в законодавстві. Це вже передбачає диспозитивність процесу законотворчості, оскільки прийняттю закону передуює процедура голосування: або на референдумі, або у Верховній Раді України. В обох випадках неприйняття закону, ініціатором якого виступає народ, не означає перешкоди чи заборони в реалізації ним свого права на участь у вказаному процесі, а демонструє диспозитивність, свободу вибору в процесі закріплення моделей регулювання суспільних відносин.

Водночас, сама по собі вербальна конструкція «управління державними справами» передбачає потенційну можливість прямого впливу народу на процедуру законотворчості, тобто легітимізації у формі закону тієї чи іншої моделі регулювання суспільних відносин. Це і буде управління державними справами, оскільки найголовніша мета держави – забезпечити суспільне благо, зокрема, і за рахунок створення дієвих механізмів регулювання окремих сфер суспільного буття. У цьому випадку народ як джерело влади, виступаючи учасником та суб'єктом законотворчого процесу, здатен максимально ефективно реалізувати власний суспільний запит на ту чи іншу модель регулювання суспільних відносин, через відповідне її практичне закріплення у вигляді правової норми.

Загалом, аналіз сучасного стану конституційно-правового регулювання права народу на участь у законотворчості надає підстави визначити такі особливості його закріплення.

По-перше, Конституція України визначає можливість прямої участі народу в процесі законотворчості, щонайменше у формі всеукраїнського референдуму, закріплюючи та регламентуючи найбільш повно та вичерпно саме цю процедуру. Натомість, системний аналіз положень Основного Закону надає підстави резюмувати потенційну можливість реалізовувати участь народу в законотворчій діяльності і в інших формах та способах, що потребує відповідної формалізації як у нормах самої Конституції, так і в нормах спеціального законодавчого акту. Зокрема, це прямо зазначено в нормі ст. 69 Конституції України, хоча самі форми не деталізовано.

По-друге, аналіз положень Конституції України дає всі підстави стверджувати про існування окремо конституційно-правового та конституційно-процесуального статусу народу як суб'єкта реалізації ним права на участь у законотворчості. Перший статус втілюється через визначення «народу» в ролі суб'єкта законотворчої діяльності. І саме в цьому контексті виникають найбільші проблеми правового характеру, оскільки Конституція України містить детерміновану норму про те, що народ України є джерелом влади та носієм суверенітету, при цьому в ній не визначені жодний дискретний спосіб характеристики «народу» як суб'єкта процесу законотворчості. Ті вимоги, які Конституція України висуває до суб'єктів процесу законотворчості, вочевидь, не можуть задовольнити те розуміння «народу», яке закріплюється в Основному Законі в ролі визначеного «джерела влади». Вважаємо, що в цьому прихована не стільки проблема законодавчої визначеності, скільки доктринального методологічного обґрунтування допустимості кількісних чи якісних обмежень такої категорії як «народ» у розумінні учасника процесу законотворчості. Але між тим, варто акцентувати увагу на тому, що саме невизначеність «народу» в ролі суб'єкта законодавчої ініціативи з точки зору чітко встановлених вимог, характеристик, які б дали змогу певну групу суспільства, спільність громадян чи інститут громадянського суспільства або суспільства в цілому визначити саме як суб'єкт законотворчої діяльності. Тобто категорія «народ» в розумінні реалізації права на законодавчу ініціативу потребує не лише термінологічного уточнення, але й теоретичного обґрунтування достатності тієї чи іншої кількості громадян або соціального складу групи громадян для наділення її повнотою конституційно-правового статусу – «суб'єкт законотворчої діяльності».

По-третє, наділення народу правом законодавчої ініціативи спричинятиме певну доктринальну проблему співвідношення обсягу прав його як суб'єкта відповідної діяльності та обсягу прав Верховної Ради України, а зокрема народних депутатів України як осіб, які обрані народом та

яким делегована народом законотворча функція. Йдеться про законодавчу ініціативу, а не про процедуру безпосереднього прийняття норм законодавства, тобто народ не «перебирає» на себе функцію парламенту шляхом голосування та фактичного ухвалення законодавчих норм.

Отже, дійсно, повноваження органу законодавчої влади не можуть відчужуватися. Безумовно, народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (ст. 5 Конституції України), а також володіє установчою владою [щодо теорії установчої влади див., наприклад: 113] (правова позиція щодо установчої влади українського народу міститься в багатьох рішеннях Конституційного Суду України [175, 176, 180]). Утім, як зазначає Конституційний Суд України, «народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення». Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що «юридичне регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії не повинне мати на меті «підміну парламенту референдумом (чи навпаки)»» (п. 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2008 р. [180]; п. 22 мотивувальної частини Рішення від 26 квітня 2018 р. [175]). Відповідно до Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України).

Відповідно, народ має право брати участь у законотворчості, але в контексті теорії та практики установчої влади (зокрема, прийняття законів через всеукраїнський референдум винятково з питань загальнодержавного значення).

Окрім того, за умови законодавчої ініціативи народ тільки наголошує на необхідності прийняття відповідного закону, не здійснюючи при цьому функції парламенту щодо його безпосереднього прийняття, тобто так народ бере участь у законотворчості, а не безпосередньо здійснює законодавчий процес, що є прерогативою парламенту.

Отже, методологічно важливим є зазначити, що участь народу в процесі законотворчості не обмежує жодним чином повноваження самої Верховної Ради України чи народних депутатів України, а є лише розширеним проявом права народу на участь у законотворчості.

По-четверте, норми Конституція України є нормами прямої дії (ч. 2 ст. 8 Конституції України), деталізація яких, а також уточнення механізму їх практичної реалізації набуває відображення у відповідних законодавчих актах. Тому імплементація тих чи інших змін до Основного Закону України одночасно передбачає необхідність прийняття відповідних законів, якими визначатиметься послідовність реалізації норм Конституції України. Іншими словами, у контексті розширення можливостей для участі народу в процесі законотворчої діяльності та закріплюючи такі положення в Конституції України, необхідно є одночасне розроблення та прийняття відповідних законів, якими деталізуватиметься не стільки сам механізм такої участі, скільки детермінуватимуться всі аспекти його формального здійснення. Тобто, закріплюючи на рівні Конституції України, наприклад, «право народу на законодавчу ініціативу», необхідно у відповідному законодавчому акті визначити форми, порядок, механізм та принципи, а також інші аспекти всієї процедури ініціювання прийняття того чи іншого закону, зокрема і щодо обґрунтування його суспільної значущості та правової доцільності.

Але тут необхідно враховувати ту обставину, що виникає реальний ризик того, що конституційні норми, які регламентують ту чи іншу процедуру законотворчості, можуть втратити свою самостійність, а головне – своє верховенство в системі нормативно-правового регулювання законотворчого процесу. Якщо розширити конституційно-правовий статус та спроможність народу від джерела влади, до її фактичної реалізації шляхом законодавчої ініціативи чи в інший спосіб шляхом участі в законотворчій діяльності, то ми отримуємо ситуацію, коли в одному суб'єкті поєднується первинні та похідні функції. Це не суперечить нормам Конституції України чи доктринальному

розумінню процесу законотворчої діяльності, але створює певні проблеми в теоретико-методологічне обґрунтування формалізації таких процесів.

На відміну від позицій вчених викладених вище, вважаємо обґрунтованим положення, що розширення участі народу у процесі законотворчості не вступатиме в жодні суперечності із конституційно-процесуальними можливостями та статусом Верховної Ради України, народними депутатами України чи іншими суб'єктами законотворчого процесу. На нашу думку, розширення участі народу в законотворчій діяльності сприятиме реалізації таких аспектів:

розширенню практичних можливостей реалізувати обсяг конституційних прав та свобод громадян, враховуючи те, що «народ» в будь-якому випадку – це громадяни України всіх національностей (преамбула Конституції України);

підвищенню рівня мобільності в процесі практичного втілення суспільного запиту, його закріплення на законодавчому рівні після того, як такий запит було сформовано та висловлено народом, або суб'єктом законодавчої ініціативи похідним від народу у формі проєкту закону;

підвищенню рівня практичної цінності участі народу в управлінні державними справами, оскільки доступ до процесу законотворчості і є формою залучення народу до такого управління. Більше того, саме через встановлення загальнообов'язкових норм визначається суспільний порядок, який потребує регулювання з боку держави. У такому розумінні участь народу в процесах законотворчості, зокрема шляхом розширення його здатності бути суб'єктом законодавчої ініціативи, значно спростить механізм зворотного зв'язку між парламентом та суспільством, яке матиме змогу оцінювати якість законодавчої діяльності парламенту та вносити відповідні корективи шляхом ініціювання відповідних законодавчих змін самостійно.

Водночас варто акцентувати увагу на певних складнощах та проблемах теоретико-методологічного й практичного характеру, які виникають на шляху конституційно-правового закріплення права народу на участь у законотворчій

діяльності та які потребують відповідного розв'язання в межах цього дисертаційного дослідження.

По-перше, категорія «народ» як суб'єкт законодавчої ініціативи та як суб'єкт процесу законотворчості вимагає відповідного детермінування та обґрунтування його якісних та/або кількісних характеристик з одночасним їх закріпленням винятково й передусім на конституційному рівні.

По-друге, враховуючи, що на рівні Конституції України задекларовані державні гарантії свободи реалізації громадянами своїх політичних прав, одним із яких є участь в управлінні державними справами, вважаємо логічним довести, що участь у процесі законотворчості, зокрема через законодавчу ініціативу, є формою реалізації вказаної участі.

По-третє, вимагає розв'язання конституційно-правова дилема стосовно того чи дійсно розширення прав народу на участь у процесах законотворчості звужує обсяг конституційно-правового статусу самої Верховної Ради України як органу, якому народ делегував законотворчу діяльність.

Отже, варто резюмувати, що розширення участі народу в процесах законотворчості відбувається зокрема через запровадження конституційно-правового регулювання механізму законодавчої ініціативи та уточнення конституційно-процесуального статусу й порядку участі народу в процедурі всеукраїнського референдуму. Безумовно, законотворча діяльність народу не обмежується винятково цими формами, але саме їх конституційно-правове закріплення після теоретико-методологічного обґрунтування та аналізу сучасного статусу законодавчого регулювання дасть змогу стверджувати про повноту реалізацію демократичних прав і свобод людини та громадянина в Україні.

З точки зору суспільної доцільності та правового раціоналізму закріплення таких форм участі народу в процесах законотворчості зменшує навантаження на Верховну Раду України в контексті опрацювання суспільних запитів, а також частково знімає відповідальність за якість законодавства. Тут виникає думка щодо раціоналізації форм правового регулювання суспільних

відносин, спрощення законотворчого процесу з метою скорочення розривів між появою інноваційних форм суспільних відносин та їх законодавчої новелізації, що можливо шляхом широкого застосування інструментарію правового реалізму. У такому розумінні участь народу в процесі законотворчості нівелюватиме різницю між суспільним сприйняттям закону та його формальним вираженням.

Крім того, варто акцентувати увагу на тій обставині, що прийняття Конституції України відбувалося в умовах політичної необхідності, а тому деякі норми згодом потребували тлумачення, уточнення, зміни, але головним критерієм завжди виступав імператив неприпустимості обмеження прав та свобод громадян. Власне тому в ст. 69 Конституції України міститься сентенція про те, що реалізація народовладдя шляхом безпосередньої демократії можлива багатьма шляхами, головне, щоб всі вони відповідали духу конституційно-правового регулювання та суспільним потребам. Саме тому однією із важливих форм такої реалізації є законодавча ініціатива народу, яка проявляється не лише як форма реалізації права народу на участь у законотворчості, але і як одне із втілень процесу управління народом державними справами.

2.2. Законодавча ініціатива як форма реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні

Народна законодавча ініціатива є важливою формою реалізації права народу на участь у законотворчості. Ця теза підтверджується передусім зарубіжним досвідом запровадження цього інституту. Крім того, ця теза підтверджується і історією українського державотворення та правотворення. Зокрема, народна законодавча ініціатива була передбачена в Конституції УНР 1918 р. Так, п. 39 цього акту містив положення, що «законодавчі проекти вносяться на розгляд Всенародних зборів «е) безпосередньо виборцями-громадянами Республіки, кількістю не менше 100 тисяч, писаними заявами...» [78, с. 76]. Положення щодо народної законодавчої ініціативи

були сформовані в офіційних проєктах Конституції України, оприлюднених у 1992-1995 рр. [219, с. 121]. Утім, у проєкті Конституції 1996 р. така ініціатива не передбачалася.

Конституція України визначає основні принципи здійснення законотворчого процесу, зокрема щодо визначення кола суб'єктів, які мають право подавати законопроєкти до Верховної Ради України, порядку проходження голосування, а також певні винятки в процесі прийняття тих чи інших законодавчих актів. Ст. 93 Конституції України визначає лише трьох суб'єктів, які наділені правом подавати законопроєкти на розгляд безпосередньо до Верховної Ради України, і сам ця норма сприймається науковим середовищем як певний імператив або заборона для участі в процесі законотворчості народу. Але процес законотворчості як процес одночасно професійно-правничий та творчий у розумінні пошуку найбільш ефективних механізмів правового регулювання суспільних відносин починається заздалегідь до безпосереднього подання законопроєктів.

Існування доволі складної процедури підготовки законопроєкту, особливо з урахуванням вивчення суспільних запитів та потреб, детермінує наявність різних процедурних аспектів, які чітко не регулюються нормами Конституції України, але містяться у відповідному галузевому законодавстві, зокрема в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» [172]. Законодавча деталізація процесу законотворчої діяльності на конституційному рівні є об'єктивно зайвою, оскільки Основний Закон має визначати ключові засадницькі принципи його здійснення, а вже для виконання конституційної мети – створення національного законодавства – приймаються та реалізуються закони, в яких деталізуються процесуально-процедурні аспекти законотворчого процесу.

Отже, Конституція України (як було доведено в попередньому підрозділі), визначаючи народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, з одного боку, наділяє його розширеними можливостями, зокрема і щодо реалізації права народу на участь у законотворчості, але з іншого –

вилучає народ із складу суб'єктів подання законопроєкту безпосередньо до Верховної Ради України (відповідно до ч. 1 ст. 93 Конституції України). Такий підхід, на нашу думку, є фрагментарним, незавершеним, оскільки сама логіка конституційно-правового статусу народу, а також той факт, що саме народ є носієм суверенітету та джерелом влади – усе це в сукупності допускає доцільність розширення, зокрема й суб'єктного складу, визначеного в ст. 93 Конституції України, і більш чіткої детермінації конституційно-процесуальних повноважень народу в контексті законодавчої ініціативи. Тут варто повністю підтримати висновок О.О.Майданник, що «стає очевидним, що без розвитку інститутів прямої демократії, насамперед – народної правотворчості, запровадження такого інституту, як народна законодавча ініціатива, уповільнюється утвердження України як демократичної, правової, соціальної держави» [110, с. 35-36]. Розвиток та удосконалення права народу на законотворчість є важливою умовою сталого розвитку України як демократичної держави, адже пряма участь народу в процесі законотворчості є важливою формою прямого народовладдя. Крім того, це право народу є потужним засобом удосконалення механізмів демократії. Зокрема, Бернар Манен, досліджуючи проблему «демократизації представництва, звуження розриву між представниками й представляваними», робить слушний висновок, що «демократія розросталася в ширину, навряд чи можна те ж саме сказати щодо її розростання вглиб» [8]. Вважаємо, що удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості через впровадження законодавчої ініціативи й є засобом розширення демократії «вглиб».

Законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії – це пряме волевиявлення громадян, соціальних груп, народу або інституцій громадянського суспільства щодо суспільного запиту, вираженого у формі потенційної правової норми. Визначаючи так законодавчу ініціативу, доходимо логічного висновку, що безпосереднє подання законопроєкту до Верховної Ради України народом є проявом реалізації його конституційно-правового статусу як суб'єкта законотворчих відносин. Але водночас варто

підкреслити необхідність прямого закріплення в ст. 93 Конституції України права народу на законодавчу ініціативу на основі врахування того факту, що воно детерміновано з конституційним правом «управління державними справами», визначеним у ст. 38 Конституції України. Крім того, уточнення в такий спосіб норми ст. 93 Конституції України завершить формування цілісного конституційно-правового статусу народу (відповідної сукупності громадян) як учасника відносин у сфері законотворчої діяльності. Крім того, для цього необхідно розв'язати такі доктринально-методологічні та практично-правові проблеми: на теоретико-методологічному рівні обґрунтувати допустимість та можливість аналізованої нами форми безпосередньої демократії поряд із проявами делегування влади від народу спеціальним суб'єктам законотворчої діяльності – народним депутатам України; на рівні практичного закріплення норми права максимально точно та однозначно визначити «народ» як суб'єкт законодавчої ініціативи у спосіб, який би не мав наслідків обмеження права народу на участь у законотворчості через невизначеність процедурних моментів під час розгляду та прийняття законопроекту.

Ще в 2008 році Ю.Г. Шкарлат та А.М. Євгенєва, розглядаючи можливість розширення прав народу на участь в управлінні державними справами та реалізації форм безпосередньої демократії, пропонували утвердити «право законодавчої ініціативи шляхом відповідного волевиявлення не менш ніж ста тисяч громадян України, які мають право голосу» [223, с. 15-18]. Але на той час такі конституційні зміни були неможливими через загострення політичної ситуації в державі, хоча і відповідали соціальним потребам демократичних трансформацій у суспільстві.

Необхідно визнати, що кількість громадян, які виступатимуть від імені народу України в ролі учасника законодавчої ініціативи, залишається наріжною проблемою конституційно-правового регулювання цього права. Однак ще більшою є проблема узгодження права українського народу на

утвердження законів шляхом всеукраїнського референдуму та шляхом внесення постатейно розробленого законопроекту до Верховної Ради України в значенні форми втілення законодавчої ініціативи. А.Ю. Іванова в цьому контексті звертає увагу на те, що законодавча ініціатива не може обмежуватися окремою процедурою [58, с. 26-28]. На наш погляд, така позиція є абсолютно коректною, оскільки Конституція України чітко регламентує неможливість обмеження прав людини та громадянина в будь-який інший спосіб, ніж цього вимагає суспільна необхідність чи потреби національної безпеки (див., наприклад: ст. 64 Конституції України).

Говорячи про розширення можливостей для реалізації народом України свого права втілювати демократичні амбіції в безпосередній формі – зокрема шляхом законодавчої ініціативи – маємо виходити з того, що саме по собі це право змістовно кореспондує положенням Конституції України, наприклад, ст. 38, оскільки будь-яка участь у процедурах із прийняття органами державної влади відповідних рішень є участю в «управлінні державними справами».

Утім, варто також враховувати і окрему думку судді Конституційного Суду України Мельника М.І. у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Так суддя вказує, що сама по собі правова конструкція, яка передбачає визнання «народу суб'єктом права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України є неприйнятною з огляду на те, що її неможливо буде реалізувати на практиці і вона неодмінно спричинить підміну конституційного поняття «народ» під час визначення на законодавчому рівні випадків та порядку реалізації ним цього права» [136].

Преамбула Конституції України містить положення, відповідно до якого законодавець визначив «народ» як «громадян України всіх національностей» [85]. Саме тому позицію М.І. Мельника вважаємо доволі

фрагментарною та такою, що має формальний підхід до вирішення проблеми розширення права народу на участь у законотворчості. Крім того, М.І. Мельник зазначає: «З огляду на відсутність будь-яких конституційних критеріїв визначення «народу» як суб'єкта права законодавчої ініціативи наразі неможливо бодай загалом спрогнозувати наслідки здійснення ним такого права – його зміст, обсяг та порядок реалізації перебувають у повній юридичній невизначеності» [136]. Але і цей висновок вважаємо необґрунтованим та некоректним через такі підстави.

По-перше, Конституція України чітко окреслила коло осіб, які охоплюються поняттям «народ» – громадяни України, отже особи, що перебувають у відповідних правових відносинах (правовому стані) громадянства з державою, та на яких поширюється права та обов'язки, передбачені Конституцією України. При цьому закріплено, що «народ» є джерелом влади, Конституція України не визначає його кількісний склад, що, однак, не ставить під сумнів тезу про те, що під час делегування українським народом народним депутатам України цієї влади необхідно забезпечити відповідну кількість народу, від якої делегування буде легітимним.

По-друге, законодавча ініціатива має цілком конкретне вираження: законопроект. Процедура законодавчої ініціативи передбачає легітимацію суспільного запиту у сфері законотворчості шляхом розроблення та прийняття законопроекту. Передусім йдеться про необхідність його утвердження в певний спосіб – шляхом підписання. Отже, законодавець має обмежити кількісний склад підписантів, але при цьому визначити його так, щоб можна було охопити максимальну кількість представників народу.

По-третє, законодавча ініціатива обумовлює необхідність відповідного алгоритму, який визначатиметься на законодавчому рівні та охоплюватиме низку обов'язкових процедур, що заперечує нормативну невизначеність, але водночас потребує додаткового законодавчого регулювання. Адже нормативно-правова визначеність всіх процесуально-процедурних аспектів реалізації народом права на законодавчу ініціативу має бути такою, що б не

виникало суперечностей із положеннями Конституції України, а тому має ґрунтуватися на її нормах, за умови відповідної деталізації на законодавчому рівні.

Суддя Конституційного Суду України О.О. Первомайський зазначає з цього приводу, що наділення народу правом законодавчої ініціативи не відповідає вимогам юридичної визначеності, що унеможлиблює її застосування як норми прямої дії, а також не передбачає регулювання певних конституційних відносин безпосередньо нормою Основного Закону України, вказуючи на можливість ухвалення в майбутньому закону, який міститиме норми, що мають бути безпосередньо в тексті Конституції України [137]. На нашу думку, такий висновок спростовується наявністю Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», який містить деталізацію процедури законотворчості, що реалізується Верховною Радою України при тому, що в самій Конституції України більшість аспектів та особливостей такої процедури не міститься.

Виходячи з наведеного, маємо визначити, що конституційне закріплення права народу на законодавчу ініціативу в жодному разі не претендує на законодавчу функцію парламенту, а лише «легалізує» безпосереднє право народу звертатися до Верховної Ради України із відповідною законодавчою ініціативою. При цьому немає об'єктивної потреби у прийнятті окремого законодавчого акту. Адже положення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» відображають всі аспекти реалізації законотворчої функції. Відповідно, конституційне розширення законотворчих можливостей українського народу через закріплення законодавчої ініціативи означає лише появу окремої, особливої процедури розгляду законопроєкту Верховною Радою України у визначений спосіб, але суб'єктом якого виступає сам народ. Не потрібно створення нового законодавства чи вихід за межі конституційного регулювання. Йдеться про розширення випадків та особливостей реагування народними депутатами України на появу законопроєкту від такого суб'єкта законодавчої ініціативи,

який окреслюється поняттям «народ», але матиме більш чітку суб'єктну детермінацію, зокрема щодо кількісних критеріїв його конституційно-правового, а точніше – конституційно-процесуального статусу.

На думку В.В. Лемака, поняття «народ» у Конституції України означає єдине джерело влади й носія суверенітету, ідеться про спільність, до якої належать усі громадяни України незалежно від національності (преамбула). У такому розумінні «народ» не може означати суб'єкта права законодавчої ініціативи без окреслення вимог до механізму здійснення такого права. Як носій суверенітету і як суб'єкт влади, народ не може стояти поряд у визначеному переліку з суб'єктами, які сформовані ним самим або які отримали мандат довіри від нього безпосередньо [135]. Однак, на нашу думку, необхідно говорити не про обмеження влади тих чи інших органів, сформованих народом, а про розширення можливостей реалізувати народом власні права, зокрема щодо участі в законотворчості.

Говорити про обмеження сувереном, тобто народом, обсягу повноважень органа, якому від народу вони делеговані – Верховної Ради України, було б доцільно, якби ефективність її законотворчої діяльності була б максимальна. Але Верховна Рада України сформована із представників різних політичних еліт, які доволі часто використовують свої повноваження для втілення власних інтересів, які іноді не мають нічого спільного із суспільним благом або інтересами народу, який їх обрав. Політичні партії, олігархат, бізнес-еліти – все це суспільно-політична реальність української держави, а відтак варто усвідомлювати, що Верховна Рада України не є орієнтованою винятково й абсолютно на суспільні потреби, як того вимагає Конституція України. На жаль, корупційна складова, об'єктивні політичні суперечності між різними центрами впливу в парламенті України, прагнення бізнес-еліт контролювати економічні процеси – усе це прояв правового реалізму, тих недоліків, які об'єктивно існують через морально-психологічні особливості індивідуумів, їхнє прагнення до влади та задоволення власних потреб.

Така ситуація не може вважатися нормою, але вона є об'єктивною і робити вигляд, що Верховна Рада України як законотворчий орган не використовується з метою прийняття тих законодавчих актів, в яких зацікавлені певні еліти, є проявом політико-правового нігілізму. Це ті недоліки та ті ризики, які об'єктивно існують у системі делегування повноважень від народу (джерела влади) особам, які цю владу реалізують на практиці (народні депутати України). Безумовно, не варто говорити про те, що Верховна Рада України не реагує на дійсні суспільні запити та не приймає закони для створення ефективного регулювання відповідних сфер суспільного буття, але при цьому очевидним є те, що не всі потреби суспільства отримують необхідне відтворення в прийнятих законах, чи хоча б у розроблених законопроектах.

З цих позицій закріплення за народом статусу суб'єкта законодавчої ініціативи сприятиме максимізації задоволення потреб суспільства в законодавчому регулюванні суспільних відносин. Розробляючи законопроекти та пропонуючи їх для розгляду Верховній Раді України, одночасно вирішуємо низку проблем, пов'язаних із незадовільним станом розвитку демократичних процесів в Україні. Так, по-перше, законодавча ініціатива народу означатиме суттєве скорочення часу, необхідного для впорядкування тих чи інших суспільних відносин, які виникають в Україні, але які або не мають відповідного законодавчого регулювання, або законодавче регулювання яких потребує удосконалення. У цьому випадку об'єктивуються питання оперативності та мобільності законодавчого регулювання, що відповідає одному з критеріїв очікування результативності діяльності парламенту під час делегування йому народом відповідних повноважень.

По-друге, результати розгляду законопроектів, представлених народом, а точніше кажучи, відповідним суб'єктом народної законодавчої ініціативи, в якому втілюється конституційно-правова категорія «народ», ставатимуть індикатором відповідності результатів роботи парламенту

суспільним очікуванням виборців. Розглядаючи той чи інший законопроект, запропонований народом, Верховна Рада України демонструє відданість тим пріоритетам, які має суспільство, тим цілям та суспільним запитам, які є нагальними для суспільства та відображені у відповідному законопроекті. Варто розуміти, що необґрунтоване відхилення таких законопроектів створить ситуацію, за якої народ втрачатиме довіру до народних депутатів, а отже під час наступних виборів буде шукати альтернативу політичним партіям, які сформували Верхову Раду України відповідного скликання.

По-третє, законодавча ініціатива, яка виходить безпосередньо від народу, є потужним індикатором суспільно-політичної ситуації, відтворенням реальних суспільних очікувань та демонстрацією тих запитів, які соціум спрямовує владі, не лише законодавчій, а владі в цілому. Ігнорування таких запитів інтерпретуватиметься народом як узурпація влади, що вимагатиме запровадження відповідних політичних санкцій. Але в ситуації з Україною такі політичні санкції відсутні. Йдеться передусім про механізм відкликання народних депутатів України або навіть цілих партій із Верховної Ради України чи вираження народом недовіри до конкретного складу парламенту. Відкликання депутатів із законодавчого органу є практикою в багатьох державах, оскільки народ як джерело влади сам має вирішувати питання ефективності її використання, та матиме альтернативу у вигляді механізмів відкликання мандату, якщо вважає, що депутатами влада використовується або не за призначенням, або не так ефективно, як того вимагає соціум.

По-четверте, законодавча ініціатива народу має розглядатися в значенні додаткового потенціалу або додаткових можливостей у контексті розуміння владою соціальних потреб та тенденцій розвитку суспільних відносин. Народ, пропонуючи законопроект, відображає ті механізми регулювання суспільних відносин, які вважає ефективними. Тобто саме по собі обґрунтування доцільності його прийняття втрачає свій сенс. Натомість залишається питання відповідності такої ініціативи чинному законодавству. Але навіть у такій ситуації варто розуміти, що якщо ініціатива виходить від

народу, то цілком логічним є висновок про необхідність зміни моделі державно-управлінського впливу на певні суспільні відносини, оскільки вони втратили свою актуальність, ефективність, а отже, регуляторну здатність.

Якщо розглядати дискусію стосовно доцільності наділення народу правом законодавчої ініціативи в контексті конституційно-правової доктрини, з урахуванням відповідних вимог детермінації суб'єктного складу відповідних відносин, то варто наголосити на важливості такої тези: динаміка розвитку суспільних відносин суттєво випереджає динаміку розвитку конституційних процесів. Конституція України має доволі складну процедуру внесення змін, що об'єктивується потребами захистити конституційний лад та не допустити зменшення обсягу прав і свобод людини і громадянина. Але призначення Основного Закону держави полягає саме в тому, щоб максимально відповідати соціальним потребам. Законодавча ініціатива, яка виходитиме від народу, суттєво прискорює процеси підвищення ефективності державного регулювання суспільних відносин. Тому таку ініціативу варто розглядати як джерело обізнаності влади із реальним положенням справ у соціумі, своєрідним зворотним зв'язком між суспільством та законодавчим органом на предмет ефективності тих норм, які приймаються останнім, та тих очікувань, які має суспільство.

Головне питання, яке потребує розв'язання на доктринальному рівні, на нашу думку, полягає у врегулюванні конституційно-процесуального статусу народу як суб'єкта законодавчої ініціативи. Притому дилему щодо обґрунтованості розширення суб'єктного кола відносин у сфері законотворчості пропонується вирішувати через логічну схему (див.: рис. 2.1), якою доводиться, що аналізоване право походить від того обсягу демократичних прав, що вже закріплені в Конституції України. Крім того, право законодавчої ініціативи є похідним і від конституційно-правового статусу народу як джерела влади, а також від самої сутності відносин делегування такої влади. Остання делегується винятково з метою спрощення та уніфікації процедури врегулювання всіх сфер суспільного буття в державі,

зادля чого і «укладається» відповідний «суспільний договір», але варто зазначити, що він є дискретним в питаннях реалізації народом того обсягу демократичних прав і свобод, які він бажає реалізувати через (або) за допомогою механізму держави.



Рис. 2.1. Логіко-схематичне обґрунтування права народу на законодавчу ініціативу та внесення законопроектів до Верховної Ради України

Вихідним пунктом побудови логічного ланцюжку щодо права народу на законодавчу ініціативу виступає ст. 5 Конституція України, у якій чітко визначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Ця норма Конституції України в контексті рис. 2.1 є нормативно-правовим підґрунтям низки доктринальних висновків: народ як джерело влади сам вирішує, в який спосіб її реалізувати: безпосередньо чи через відповідні представницькі органи, яким він таку владу в чітко визначеному обсязі делегує на певний термін; народ потребує реалізації свого потенціалу як носія влади, а отже, держава має передбачити відповідне законодавче закріплення можливостей здійснення народом тих чи інших дій, які охоплюються категорією «реалізація прав та свобод».

На доктринальному рівні нами доведено, що участь народу у законотворчості і є його невід'ємним правом у розумінні демократичних цінностей, що проголошуються та охороняються державою. У ст. 22 Конституції України визначено, що «права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними». Системний аналіз положень Конституції України дає нам підстави зробити висновок про те, що в Основному Законі прямо не передбачене «право народу на участь у законотворчості». Водночас, обґрунтованим є висновок, що той сутнісний зміст, який закріплений у цій вербальній конструкції, розкривається на конституційному рівні, зокрема, через доктрину народного суверенітету та визначення народу джерелом влади (ст. 5 Конституції України).

Крім того, право народу на участь у законотворчості та, зокрема, на законодавчу ініціативу, змістовно детерміновано з іншими положеннями Основного Закону України. Зокрема, з положеннями ст. 34 Конституції України, відповідно до якої «кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань». Так, процес законотворчості з точки зору участі в ньому народу – «громадян України всіх

національностей» (преамбула Конституції України) демонструє, що ця форма суспільно-політичної діяльності охоплюється сутнісними ознаками свободи думки та слова, що підтверджується такими тезами: законотворчість та законодавча ініціатива – це форма волевиявлення громадян, яка набуває конкретних абрисів у вигляді законопроекту, який відображає погляди та переконання громадян на бажаний спосіб регулювання суспільних відносин; свобода думки, яка виражається через підготовку законопроекту, демонструє цілісність процесу реалізації суспільством своєї громадянської позиції, доведення її до широкого загалу, а також до органів державної влади, яким є Верховна Рада України; така форма вираження свободи думки, як формування суспільного запиту на спосіб регулювання тих чи інших сфер суспільного буття, не заборонена законодавством та не несе в собі жодних загроз для національної безпеки чи загального блага, оскільки без належної легітимізації залишається лише формою заклику чи запиту.

Крім того, як було вище зазначено, народна законодавча ініціатива та підготовка відповідного законопроекту є формою участі громадян в управлінні державними справами. Отже, формально-юридичний аналіз положень ст. 38 Конституції України дає змогу зробити такі доктринальні висновки, що мають праксеологічну спрямованість.

По-перше, синтаксична та морфологічна побудова норми ст. 38 демонструє, що законодавець перелічує право громадян брати участь в управлінні державними справами поряд із правом брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, а також правами вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Форма переліку свідчить про те, що управління державними справами є значно ширшою діяльністю, ніж участь громадян у виборах або в референдумі, що також є формою волевиявлення громадян.

По-друге, учать в управлінні державними справами не конкретизується, а точніше не обмежується Конституцією України, а тому немає жодних імперативних заборон або згадок про неможливість розгляду народної

законодавчої ініціативи в значенні способу реалізації аналізованого конституційного права громадян.

Логіка структурної побудови Конституції України звертає увагу на формулювання ст. 40: «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади». За своєю правовою природою законодавча ініціатива є формою звернення, оскільки вона передбачає формування суспільного запиту так, щоб він був розглянутий Верховною Радою України, тобто органом державної влади.

На сьогодні такі звернення вже закріплені на законодавчому рівні, а саме відповідно до ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян», «громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції» [163]. Аналізована норма демонструє наділення громадян правом звернутися до Верховної Ради України із відповідним зверненням – петицією. Тобто громадяни України вже отримали можливість реалізувати своє право на участь в управлінні державними справами у відповідній формі. Але преамбула аналізованого закону визначає випадки такого звернення, зокрема, дещо обмежуючи при цьому право громадян. Так, з-поміж іншого, цей закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі та забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування. На нашу думку, преамбула Закону України «Про звернення громадян» і не має містити згадку про те, що саме цим законодавчим актом регулюється порядок участі народу в законотворчості, але водночас, цей закон

і не може обмежувати можливість законодавчої ініціативи, підміняючи її процедурою подання звернень та петицій. Це висновок ґрунтується на таких положеннях.

Право народу на участь у законотворчості не може обмежуватися будь-якою із відомих законодавцю форм, оскільки як прояв безпосередньої демократії, така діяльність суспільства постійно еволюціонує, а відтак форми законодавчої ініціативи можуть бути більш прогресивними та ефективними. Крім того, участь у законотворчості ніяк не може обмежуватися ініціативою громадян. Вважаємо, що право подавати петиції є лише окремим випадком участі громадян в управлінні державними справами.

Реагування на петиції не має загальносуспільного значення чи загальнообов'язкового характеру, це є лише конкретною реакцією органу державної влади на конкретний випадок реалізації суспільних відносин. Натомість прийняття закону після реалізації народом свого активного права на участь у законотворчості створює модель регулювання всіх типових випадків суспільних відносин. Тобто громадяни створюють передумови для недопустимості порушення їхніх прав надалі, оскільки приймається закон, який враховує наявні недоліки державно-управлінського впливу в певній сфері суспільного буття.

Законодавча ініціатива – це більш цілісний прояв реалізації громадянами права на свобод думки та слова, оскільки вона має закінчену форму, на відміну від петиції. Петиція подається у формі певного суспільного запиту, питання чи скарги, але законопроект виражає не лише реакцію суспільства на порушення чи обмеження громадянських прав і свобод, неефективну діяльність органів державної влади тощо, але і бачення, в який спосіб необхідно здійснити відповідні зміни. Суспільство не скаржиться, а пропонує, виражаючи так свою соціальну відповідальність, своє прагнення долучитися до створення дієвих механізмів врегулювання суспільних відносин. У такий спосіб нівелюються і ті недоліки та зловживання, які передбачає механізм подання петицій. Зокрема йдеться про те, що механізм

законотворчої ініціативи є більш складним, на відміну від механізму подання петицій, зокрема і в контексті кількості охопленого населення участю в такій ініціативі. Це унеможливорює використання такої форми участі народу в законотворчості, як формування та подання законопроектів до Верховної Ради України, в значенні політичних маніпуляцій, для чого доволі часто використовуються петиції. Для того, щоб петиція набула необхідної політичної ваги, вона має зібрати двадцять п'ять тисяч підписів за певний час, вочевидь, що для реалізації права на законодавчу ініціативу від імені народу потребуватиме значно більше підписів.

Отже, у цьому контексті виокремлюється найголовніша проблема в механізмі конституційного закріплення права народу на законодавчу ініціативу та його практичне здійснення – визначення мінімально допустимої кількісної характеристики тієї частини українського народу, яка може вважатися суб'єктом законодавчої ініціативи в розумінні ст. 93 Конституції України.

Незважаючи на те, що «український народ» визначається преамбулою Конституції України як всі громадяни держави, однак для цілей визначення його як суб'єкта законодавчої ініціативи варто запровадити певне обмеження, застосувавши категорію «виборці», зміст якої відображено у ст. 70 Конституції України, відповідно до якої, до виборців варто відносити громадян України, які мають право голосу на виборах і референдумах, які досягли вісімнадцяти років та яких не визнано судом недієздатними. Концепт «виборці» у визначеному конституційному змісті застосовується як у тексті Конституції України (ч. 2 ст. 71), так і у чинному законодавстві (див., наприклад: ст. 7 Виборчого кодексу України [22], ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Всеукраїнський референдум» [161]). Так, відповідно до ч. 3 ст. 7 Виборчого кодексу України, «громадяни України, які мають право голосу, є виборцями». Такий підхід є цілком обґрунтованим та жодним чином не обмежує права всього українського народу на законодавчу ініціативу.

Процес законотворчості, навіть якщо йдеться лише про збір підписів під тим чи іншим законопроектом, потребує відповідного рівня знань, досвіду, правової культури та суспільної свідомості, що можливо лише за умови набуття певної освіти та життєвого досвіду. Крім того, питання обмеження права народу на делегування повноважень Верховній Раді України шляхом його передавання такій категорії громадян, як «виборці» ніколи не викликало жодних суперечностей та не було питанням гострих доктринальних дискусій. Тому теоретично обґрунтованим та практично доцільним є наголосити на необхідності застосування такого підходу за аналогією закону і до проблеми суб'єктної детермінації «народу» як учасника відносин законотворчості та суб'єкта законодавчої ініціативи.

Що ж стосується кількісної характеристики народу як суб'єкта законодавчої ініціативи, то варто звернути увагу на два числа, які закріплені в чинному законодавстві України, а саме: не менше ніж 25 тис. громадян, як це визначено в значенні вимоги для розгляду петиції та передбачено в ч. 11 ст. 231 Закону України «Про звернення громадян»; не менш як три мільйони громадян України, за умови, що вони охоплюють територію проживання не менш як дві третини областей і не менш як по сто тисяч у кожній, як це визначено в ч. 2 ст. 72 Конституції України, в якій визначаються обов'язкові вимоги для проведення всеукраїнського референдуму.

Вважаємо, що в контексті аналізованої проблематики, жодна з названих цифр не є прийнятною з таких підстав: по-перше, 25 тис. громадян – це об'єктивно мала кількість, якщо 3 мільйони потребує проведення референдуму, зокрема з питань засад існування держави та конституційних змін. Прийняття законів, що регулюють суспільні відносини та не впливають на засадницькі принципи існування держави, не потребує такої кількості зацікавлених виборців; по-друге, кількісна характеристика має, на нашу думку, не кінцевий чисельний вираз, а відносний до всієї кількості виборців, які обліковуються у відповідному державному реєстрі, що відповідатиме засадам демократичного суспільства; по-третє, територіальне охоплення

важливе, але знову ж таки не в масштабах третини областей, оскільки, враховуючи навіть сучасні суспільно-політичні реалії та відкриту збройну агресію Російської Федерації проти України, процеси реалізації народом законодавчої ініціативи через встановлення таких суттєвих обмежень призведуть до формалізації цього права. Так, третина областей України перебуває під інтенсивною агресією, не враховуючи того факту, що на сьогодні кількість біженців перевищила майже шість мільйонів осіб.

Саме тому пропонуємо визначити кількісну характеристику народу як суб'єкта законодавчої ініціативи у кількості не менше ніж 10 % від загальної чисельності виборців. Така логіка походить із таких міркувань.

Якщо говорити про Верховну Раду України як про орган, якому народом делеговано владні повноваження, то цілком логічним вбачається пропорційне співвідношення конституційного складу парламенту, тобто кількості народних депутатів із чисельністю населення України. Весь народ є джерелом влади, але лише ті громадяни, які мають необхідний рівень суспільної свідомості та життєвого досвіду, мають можливість реалізувати таку владу шляхом її делегування Верховній Раді України, саме тому варто пропонувати пропорційне співвідношення кількості виборців (як суб'єкта законодавчої ініціативи) зі всім українським народом.

Аналіз положень ст. 93 Конституції України та Закону України «Про регламент Верховної Ради України», яким власне деталізовано процедуру законотворчості, надає підстави визначити, що кожен народний депутат може подавати на розгляд парламенту законопроекти. Але виникає проблема контроверсійності деяких законопроектів та неузгодженості тих із них, які стосуються регулювання одного й того ж самого виду суспільних відносин. Тому виникає потреба пошуку більш ефективного підходу у вираженні кількісного складу, що можна знайти, зокрема, в інституті конституційного подання.

Так, відповідно до ст. 150 Конституції України, суб'єктом конституційного подання виступають народні депутати, кількістю не менше

ніж 45 осіб, а отже, не менше ніж 10 % від конституційно визначеної чисельності Верховної Ради України. Таке пропорційне співвідношення, якщо його екстраполювати на сучасні реалії кількісного складу виборців в Україні, на наш погляд, цілком задовольнить потреби допустимості прояву законодавчої ініціативи саме такої кількості громадян від імені всього українського народу та дасть змогу реалізувати відповідне право народу на участь у законотворчості.

Отже, зазначене надає можливість стверджувати про необхідність запровадження конституційних змін, а саме шляхом наділення народу правом на законодавчу ініціативу та внесення відповідних змін до ст. 93 Конституції України, запропонувавши викласти її в такій редакції:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України.

Право народу України на законодавчу ініціативу реалізується шляхом подання законопроекту на розгляд до Верховної Ради України не менше як десятима відсотками громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, що входять до відповідного державного реєстру виборців на момент такого подання.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово».

Так усувається проблема дискретивної реалізації повноважень Верховною Радою України через чітке визначення кількісних характеристик народу як суб'єкта законодавчої ініціативи. Розгляд цих законопроектів та ухвалення відповідних законів має відбуватися за такою ж процедурою, як і у випадку з іншими суб'єктами законодавчої ініціативи.

Звертає на себе увагу той факт, що за умови такого формулювання лише частково може вважатися логічною і прийнятною аналогія з конституційним інститутом референдуму за народною ініціативою. Однак дискреція повноважень та неузгодженість із конституційно-процесуальним статусом

народу під час формування ним органу законодавчої влади, як сувереном, усувається за рахунок наведених вимог до українського народу як суб'єкта законодавчої ініціативи. Деталізація самого процесу створення законопроекту не міститься в Конституції України щодо жодного з інших суб'єктів, вказаних у ст. 93. Усі вони мають власну особливість та регламентуються відповідними законодавчими актами, провідне місце серед яких посідає Закон України «Про регламент Верховної Ради України». Отже, обґрунтованим є саме пряме конституційне закріплення права народу на законодавчу ініціативу, при цьому науково обумовленою та практично необхідною є детальна регламентація такої форми реалізації права народу на участь у законотворчості (див.: розділ 3 дисертації).

Отже, законодавча ініціатива є формою реалізації загального права народу на участь у законотворчості, а також і є тим елементом, який забезпечує цілісність цього конституційно-правового інституту, відтворюючи всі елементи процесу законотворчості та всі випадки відносин між народом та державою (в уособленні Верховної Ради України) від моменту появи суспільної потреби в регулюванні відповідних суспільних відносин до безпосереднього їх врегулювання та, зокрема, практичного втілення у відповідному законодавчому акті. Для цього необхідним є пошук найбільш ефективної моделі реалізації народом законодавчої ініціативи, що в кінцевому результаті має удосконалити законодавче регулювання шляхом розроблення та внесення відповідних змін та доповнень до Закону України «Про регламент Верховної Ради України».

2.3. Конституційно-правове забезпечення права народу на участь у законотворчості референдумом в Україні

Референдум як форма прямого народовладдя є традиційним, класичним та відомим інститутом для вітчизняної конституційно-правової науки та практики державотворення. У сучасній конституційно-правовій науці

традиційно референдум визначають як «пріоритетну форму безпосередньої демократії» [153, с. 96]. Що стосується цього твердження, то, безумовно, воно є дискусійним, адже в сучасних умовах розвитку держави та суспільства з'являються нові форми та механізми демократії як засоби участі народу у здійсненні та реалізації публічної влади. Втім, унікальність та важливість референдної демократії, зокрема, і як форми реалізації народом свого права на участь у законотворчості, залишається беззаперечною.

Положення Конституції України закріплюють право українського народу на безпосередню реалізацію народного суверенітету шляхом проведення всеукраїнського референдуму (ст. 69 Конституції України), права громадянина на участь у такому референдумі (ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 70 Конституції України). Крім того, Основний Закон визначає можливість проведення місцевого референдуму. Так, відповідно до ч. 1 ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь як у всеукраїнському, так і місцевому референдумах. Крім того, конституційно гарантується проведення місцевих референдум, які є формою прямої локальної демократії (ч. 1 ст. 143 Конституції України).

Розмежування на рівні Основного Закону місцевого та загальнодержавного референдумів свідчить про існування відповідної суспільної потреби, яка відображає рівень розвитку громадянського суспільства та правової свідомості українського народу. І хоча, розглядаючи референдум як форму участі народу в законотворчості, маємо акцентувати увагу винятково на всеукраїнському референдумі, тим не менше існування місцевого референдуму дає можливість для пошуку та вироблення найбільш ефективних механізмів його правового регулювання. Це, своєю чергою, розширює можливості для правового моделювання та проведення правових експериментів для тестування тих чи інших методів правового регулювання всеукраїнського референдуму попередньо на місцевому рівні.

Однак цінність всеукраїнського референдуму є беззаперечною, порівняно із місцевим, а його значення для процесів державного будівництва

– визначальною. У цьому контексті слушною є доктринальна позиція учених щодо визначення унікальної ролі загальнодержавних референдумів у системі конституційної демократії. Так, на думку Р.О. Стефанчука та В.Л. Федоренко, «вони (загальнодержавні референдуми – *авт.*) залишаються важливою формою безпосередньої реалізації конституційної правосуб'єктності народу як носія найвищої влади в державі». При цьому правильно визначаються їхні основні кваліфікувальні ознаки, а саме те, що ці референдуми передбачають: а) голосування учасників референдуму; б) безпосереднє прийняття на референдумі рішення, яке має відповідну юридичну силу й не потребує санкціонування з боку органів публічної влади [198, с. 58].

Погоджуючись із цією концепцією, водночас маємо відзначити, що значущість та унікальна функція всеукраїнського референдуму в системі конституційної демократії визначається і колом питань, які виносяться на всеукраїнський референдум. Важливо звернути увагу на той факт, що саме по собі визначення, яке використовується в значенні термінологічного інструментарію вітчизняним законодавцем – «всеукраїнський» – демонструє прагнення охопити такою формою волевиявлення всю державу. І саме в цьому, на наш погляд, криється одна з проблем, яка потребує вирішення на доктринальному рівні, а саме: проблема детермінації осіб, які мають право виражати свою волю на загальнодержавному рівні.

Ще однією проблемою є механізм практичної реалізації результатів референдуму, надання їм належного рівня легітимного закріплення та законодавчої формалізації. Так, Конституція України визнає та гарантує право народу на волевиявлення шляхом референдуму. Але, говорячи про реалізацію ним права на таку участь у законотворчості, маємо бути більш критичними, розв'язуючи низку проблем, що у своїй сукупності забезпечують не лише цілісність його конституційно-правового режиму, але й реальну утилітарність результатів. Той рівень правового формалізму, який втілено в положеннях Розділу III Конституції України не забезпечує на сьогодні суспільні потреби щодо вираження народної волі шляхом проведення загальноукраїнського

референдуму. Окрім того, сам по собі механізм його правового регулювання викликає питання щодо реальної спроможності реалізувати всі процедури без втрати цінності такої форми волевиявлення.

Справа в тому, що на проведення загальноукраїнського референдуму сама по собі процедура доволі тривала в часі. Складність її алгоритму підвищує ризики визнання його результатів неконституційними або самої процедури такої, що відбулася із порушенням чинного законодавства. І найголовніше – забезпечити актуальність результатів референдуму тим очікуванням, які панували в суспільстві до його проведення. Іншими словами, результати референдуму мають імплементуватися в законодавство швидко та за процедурою, яка унеможлиблює зловживання його результатами з боку влади.

Грунтуючись на теорії демократії та вищенаведених концепціях народовладдя в їх доктринальному та праксеологічному вимірах, відповідно до яких народ є владним сувереном, тобто джерелом та носієм влади, зокрема й законодавчої, референдум може бути формою участі народу у процесах законотворчості. Тому його проведення має здебільшого контролюватися та забезпечуватися самим народом. Влада у вигляді органів державної влади виступає лише інституційним забезпеченням його проведення. Але на сьогодні відомі приклади, коли ініціативи всеукраїнського референдуму часто залишалися нереалізованими, а результати проведеного референдуму тривалий час не отримували практичного втілення в законодавстві (наприклад, Всеукраїнський референдум 2000 р.). Усе це ставить питання про визначення тих корінних проблем забезпечення права народу на участь у законотворчості референдумом, які містяться не стільки в формулюванні норм Конституції України та галузевого законодавства, скільки в самих доктринальних підходах до теоретико-методологічного забезпечення інституту референдуму як окремої парадигми в конституційно-правовій науці та практиці.

Формально-логічний аналіз змісту ст. 72 Конституції України дає підстави дійти висновку, що існує два суб'єкти, які призначають всеукраїнський референдум – Верховна Рада України та Президент України. Натомість вже в частині другій вказаної статті визначається, що всеукраїнський референдум «проголошується». Отже, законодавець розрізняє два види конституційно-процесуальної поведінки суб'єктів відносин щодо всеукраїнського референдуму: призначення та проголошення. Уявляється некоректною та неповною морфологічна конструкція, яка запропонована в Конституції України, оскільки викликає питання, хто саме проголошує такий референдум. Якщо це робить Президент України або Верховна Рада України, то чому не конкретизувати ч. 2 ст. 72, а якщо існує третій суб'єкт, то чому його не наведено в ч. 1 ст. 72. Але вважаємо, що відповідь на це питання криється в тому, що законодавець прагнув передусім закріпити право народу на самостійне ініціювання проведення всеукраїнського референдуму, оскільки так передбачається можливість реалізації ним права на участь у законотворчості.

З цього приводу Конституційний Суд України доходить висновку, що наведену норму ч. 2 ст. 72 Конституції України варто розуміти так, «що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має 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» [180]. Тобто «проголошення» референдуму у випадку наявності відповідної народної ініціативи не є достатньо та вичерпно визначеною процедурою, оскільки відсутній суб'єкт проголошення, хто саме легітимізує початок його проведення після того, як сформулась відповідна народна ініціатива.

Також доволі суперечливим вважаємо закріплення кола питань, які вирішуються на всеукраїнському референдумі. Аналіз положень ст.ст. 73-74 Конституції України демонструє, що винятково і лише всеукраїнським

референдумом вирішується питання «про зміну території України» і при цьому недопустимим є винесення на всеукраїнський референдум законопроектів «з питань податків, бюджету та амністії». Отже, Конституція України містить лише екстремуми допустимості та недопустимості проведення всеукраїнського референдуму, залишаючи при цьому всю іншу сукупність сфер суспільного буття в значенні його предметного різноманіття.

Загалом положення ст.ст. 70-74 Конституції України визначають лише окремі контури проведення всеукраїнського референдуму, але їхня головна цінність полягає в тому, що держава гарантує відповідне право народу на його участь, а також і на його ініціювання, віддаючи при цьому деталізоване правове регулювання всіх процесуально-процедурних аспектів на рівень спеціального законодавчого акту – Закону України «Про всеукраїнський референдум». Але при цьому варто відзначити надзвичайно суттєвий недолік конституційно-правового режиму такої форми волевиявлення громадян, як місцевий референдум.

На нашу думку, місцевий референдум є надзвичайно ефективною формою вирішення питань місцевого розвитку в масштабах регіону або навіть декількох регіонів. Предметне коло питань місцевого референдуму може бути надзвичайно широким, але воно здебільшого стосується регулювання суспільних відносин з урахуванням соціально-економічних, суспільно-політичних чи навіть фізико-географічних особливостей територій. Наприклад, щодо питань, пов'язаних із особливим правовим режимом гірських територій, які стосуються мешканців адміністративно-територіальних одиниць, на території яких розташовані Карпати та Кримські гори. Для розв'язання таких питань не потрібно проводити всеукраїнський референдум, оскільки законодавчі акти, якими регулюється вказаний правовий режим на відповідних територіях, жодним чином не стосуватимуться інтересів громадян інших регіонів, де немає гірських районів. Але відсутність відповідних конституційно закріплених гарантій та можливостей реалізації права громадян на місцевий референдум, що

отримало б чіткої детермінації у відповідних нормах Розділу III Конституції України, створює передумови, коли питання територіального розвитку окремих регіонів можуть виноситися на всеукраїнський референдум. Це жодним чином не відповідає принципам економічної доцільності.

Окрім того, сама по собі можливість проведення місцевих референдумів не відкидається законодавцем, про що свідчить положення ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [168]. Так, у вказаній нормі визначено, що «місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування». Так має відбуватися компенсація відсутності закріплення механізму проведення місцевого референдуму у відповідному розділі Конституції України «Розділ III. Вибори. Референдум». Крім того, варто відмітити і ту обставину, що ч. 5 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що «порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми». При цьому важливо відмітити низку недоліків цієї бланкетної норми: по-перше, Розділ III Конституції України містить у назві термін «Референдум», замість «Референдуми», що було б логічно з урахуванням відмінностей між всеукраїнським та місцевими референдумами; по-друге, спеціальний закон існує лише щодо регулювання порядку проведення всеукраїнського референдуму – Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 р.; по-третє, ст. 143 Конституції України чітко визначає можливість проведення місцевих референдумів як форми здійснення місцевого самоврядування та вільного волевиявлення територіальних громад.

Наголошуємо, що навіть з урахуванням положень ст. 143 Конституції України, самої лише згадки про те, що «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого

самоврядування (з-поміж іншого – *авт.*) забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів» є недостатньо для чіткого та вичерпного врегулювання порядку здійснення такої форми прямого волевиявлення як місцевий референдум, без відповідного закріплення його в якості конституційної гарантії у відповідному розділі Основного Закону.

При цьому варто враховувати, що право громадян на проведення місцевого референдуму є похідним від права громадян на участь в управлінні місцевими справами, яке закріплено в ст. 38 та деталізовано в ст.ст. 69-70 Конституції України. Отже, логічним є висновок про те, що право на проведення місцевого референдуму має закріплюватися в Конституції України безпосередньо, максимально точно та вичерпно, а деталізуватися через відповідний спеціальний закон, прийняття якого є об'єктивно обумовленим сучасною конституційно-правовою практикою (див: розділ 3 дисертації).

Повертаючись до аналізу конституційно-правової регламентації всеукраїнського референдуму як форми участі народу в законотворчості, маємо проаналізувати Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 р. (далі: Закон України «Про всеукраїнський референдум») [161].

Так, ст. 3 вказаного Закону розкриває види всеукраїнського референдуму (табл. 2.1), аналіз яких свідчить про те, що на законодавчому рівні відбувається значно глибша та більш ґрунтовна деталізація

Отже, якщо проаналізувати сукупність положень ст. ст. 69, 72-74, 156 Конституції України та ст. 3 вказаного Закону, то можна зробити такі висновки: по-перше, відповідно до ст. 69 Конституції України, всеукраїнський референдум є формою народного волевиявлення, при цьому не вказується, що є предметом народного волевиявлення через референдум; по-друге, посилання вказані в ст. 73, 156 Конституції України свідчать, що всеукраїнський референдум може стосуватися як зміни території, так і зміни Конституції України, тобто мати фактично установчий характер, оскільки

прийнятті на референдумі рішення впливають на характер державотворчих процесів; по-третє, положення ст. 74 Конституції України свідчить, що проведення всеукраїнського референдуму неможливе з питань прийняття окремого кола законопроектів (зокрема податків, бюджету та амністії); по-четверте, жодні інші обмеження щодо проведення всеукраїнського референдуму чітко не визначаються положеннями Конституції України.

Таблиця 2.1.

Предмет та обов'язковість результатів всеукраїнського
референдуму
(узагальнено автором на підставі норм Конституції України та
Закону України «Про всеукраїнський референдум»)

Норма законодавства, якою регулюється	Предмет всеукраїнського референдуму	Обов'язковість результатів всеукраїнського референдуму
ч. 1 ст. 156 Конституції України; п. 1 ч. 1 ст. 3 ЗУ*; абз. 1 ч. 1 ст. 4 ЗУ	затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;	результати не потребують затвердження будь-яким органом державної влади;
ст. 69, 74 Конституції України; п. 2 ч. 1 ст. 3 ЗУ; абз. 2 ч. 1 ст. 4 ЗУ	питання загальнодержавного значення;	результати є обов'язковими для розгляду і прийняття рішення в порядку, визначеному Конституцією та законами України;
ст. 73 Конституції України; п. 3 ч. 1 ст. 3 ЗУ; абз. 1 ч. 1 ст. 4 ЗУ	про зміну території України;	результати не потребують затвердження будь-яким органом державної влади;
ст. 69 Конституції України; п. 4 ч. 1 ст. 3 ЗУ; абз. 1 ч. 1 ст. 4 ЗУ	про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.	результати не потребують затвердження будь-яким органом державної влади

* ЗУ – Закон України «Про всеукраїнський референдум»

Ці висновки з урахуванням положень п. 2, 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» надають підстави резюмувати, що предметом всеукраїнського референдуму можуть бути інші, окрім наведених вище, питання, які прямо не охоплюються поняттям «законотворчої діяльності». Виходячи з положень п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про

всеукраїнський референдум», констатуємо, що у вітчизняній конституційній практиці проведення «законотворчого» референдуму є можливим лише з питання вето чинного закону України або окремих його положень. Такий референдум отримав академічну назву «народне вето» [76, с. 304].

Що стосується предмета референдуму, передбаченого п.2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» («питання загальнодержавного значення»), то варто визначити, що він потребує конкретизації.

Адже таке широке коло питань, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, викликає суттєве занепокоєння. На нашу думку, це може бути підставою того, що референдум може відбуватися з питань, пов'язаних із призначенням тих чи інших посадових осіб, або щодо питань, пов'язаних із діяльністю органів державної влади чи будь-яких державних інституцій. Оскільки ці питання також можна буде інтерпретувати як «питання загальнодержавного значення» і так маніпулювати «тонкою та складною» матерією референдуму.

Крім того, за відсутності відповідних конституційно-правових механізмів створюються передумови для втручання в діяльність органів державної влади, зокрема й тих, які напряду не обираються, а формуються Верховною Радою України чи створюються Президентом України. Йдеться, зокрема, про Кабінет Міністрів України, який є органом виконавчої гілки влади, діяльність якого контролюється з боку інституцій, що представляють інші гілки державної влади. Отже, може виникнути ситуація, коли участь в управлінні державними справами трансформується в «узурпацію влади» чи «втручання в діяльність органів державної влади».

На наше ж глибоке переконання, саме всеукраїнський референдум, окрім установчих питань, пов'язаних із зміною положень Конституції України чи зміною території України, має стосуватися винятково питань участі народу в законотворчості. Тобто всеукраїнський референдум це передусім форма участі громадян у процесі законотворчості, а всі інші питання організаційно-

установчого характеру мають вирішуватися зокрема, але не винятково за допомогою електронних петицій.

Тому пропонується положення п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» викласти в такій редакції: «2) про прийняття чи зміну законів України з питань загальнодержавного значення, за винятком тих питань, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму».

Отже, ми уникнемо неточності законодавчого формулювання. Так, можливість проведення всеукраїнського референдуму з будь-яких питань загальнодержавного значення означає, що всеукраїнський референдум може стосуватися питань непов'язаних із законотворчістю, а отже, мати характер контролювальний, установчий, організаційний чи навіть кадровий тощо, що може виходити за межі законотворчості.

Єдине питання, яке може виникати у прибічників ідеї розширення предмета всеукраїнського референдуму, на нашу думку, стосується ратифікації чи денонсації міжнародних договорів Україною. Однак положення ст. 9 Конституції України свідчить, що міжнародні договори стають частиною національного законодавства України, винятково за умов наявності відповідної згоди на їхню обов'язковість, яку надає Верховна Рада України. Але відповідно до п. 35 ч. 1 ст. 85 Конституції України, до компетенції Верховної Ради України з-поміж іншого входить «надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України». Отже, ратифікація міжнародних договорів або їх денонсація відбувається винятково шляхом прийняття відповідного закону, а отже, повністю охоплюється положенням запропонованої нами редакції п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Крім того, варто зазначити, що положеннями ч. 4 ст. 122 Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачено, «якщо для виконання (реалізації) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною

ініціативою необхідно прийняти закон, Кабінет Міністрів України протягом шести місяців з дня офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму зобов'язаний подати до Верховної Ради України законопроект на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку такого питання, а Верховна Рада України - розглянути внесений законопроект». Отже, законодавець виокремлює ситуацію (як найбільш типову), коли для вирішення питання загальнодержавного значення всеукраїнським референдумом необхідним є прийняття закону. Водночас, референдна демократія у формі прийняття закону народом у цій ситуації перетворюється на «сурогатний» інститут народної законотворчої ініціативи, тільки в більш складний та витратний (за коштами) спосіб, тобто – законодавча ініціатива через всеукраїнський референдум. Вважаємо, що це є теоретично помилковим та практично недоцільним. Отже, наведене є додатковою аргументацією щодо доцільності вищенаведеної пропозиції щодо внесення змін до п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» та обґрунтовую необхідність скасування наведених положень ч. 4 ст. 122 цього Закону.

У цілому ми наполягаємо, що сучасний всеукраїнський референдум має розглядатися і законодавцем, і будь-якими іншими органами державної влади України, і самими громадянами як форма участі в законотворчості, спосіб реалізації народом відповідного права. Зрозуміло, що внесення відповідних змін до Конституції України з цього питання лише пригальмує процес вдосконалення законодавства, оскільки такі зміни передбачають доволі складну процедуру. Натомість, розв'язання проблеми обмеження предметної площини здійснення народом свого права на законотворчість через референдум питаннями скасування законодавчих актів, зміни положень Конституції України чи зміни території України, цілком достатньо буде на рівні відповідного профільного закону.

Що ж стосується конституційно-правової природи всеукраїнського референдуму та правового режиму його реалізації, то варто зазначити, що запропоновані нами зміни предметної сфери не матимуть негативних

наслідків. Водночас ми наголошуємо, що конституційно-правовий режим реалізації права українського народу на участь у всеукраїнському референдумі потребує певних змін та удосконалення, оскільки аналіз законодавчого регулювання процедури його проведення продемонстрував наявність низки недоліків.

Насамперед звертає на себе увагу питання призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму. Так, відповідно до ст. 15 Закону «Про всеукраїнський референдум» суб'єктами призначення всеукраїнського референдуму є Президент України та Верховна Рада України (ч.ч. 1, 2 ст. 15); суб'єктом проголошення є Президент України (ч. 3 ст. 15 Закону).

Предметне коло, яким охоплюється воля означених суб'єктів для призначення всеукраїнського референдуму, стосується таких питань: щодо затвердження змін до розділу I, III, XIII Конституції України (ч. 1 ст. 15 Закону «Про всеукраїнський референдум»); щодо зміни території України (ч. 2 ст. 15 Закону «Про всеукраїнський референдум»); всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (ч. 3 ст. 15 Закону «Про всеукраїнський референдум»). Ці положення не корелюють із предметами, які закріплені в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум», в якій не уточнюються питання, що можуть бути предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Системний аналіз положень зазначених статей дає підстави для висновку, що питання загальнодержавного значення та питання втрати чинності законом України або окремими його положеннями є предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, який проголошується Президентом України. Правильність цього висновку підтверджується положеннями ст. 122 Закону України «Про всеукраїнський референдум», яка має назву «Правові наслідки всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» та в якій йдеться саме про правові наслідки референдуму з двох питань: питання всеукраїнського референдуму про втрату чинності законом України або окремими його положеннями (ч.ч. 1, 2, 3 ст. 122 Закону); питання загальнодержавного значення (ч. 4 ст. 122 Закону). Крім

того, цей висновок ґрунтується й на конституційних положеннях. Так, Конституція України передбачає обов'язкове проведення всеукраїнського референдуму з питань внесення змін до Конституції України (ст. 156 Конституції України) та зміни території України (ст. 73 Конституції України), відповідно, можна зробити логічний висновок, що народним (тобто всеукраїнським референдумом за народною ініціативою) може бути референдум із вищезазначених питань. Це судження підтверджує авторську пропозицію щодо викладення п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» у новій редакції. Адже в цьому випадку предметом народного референдуму є однорідні питання, пов'язані з реалізацією права народу на участь у законотворчості.

Особливої актуальності цей висновок набуває з урахуванням права народного вето, яке запроваджене в Законі України «Про всеукраїнський референдум» (п. 4 ч. 1 ст. 3), але прямо не відображене в ньому в контексті законодавчої термінології. Таке право найбільш яскраво відображає участь народу в процесі законотворчості, оскільки воно передбачає скасування або блокування (неприйняття) закону, який з тих чи інших причин не має прихильності суспільства. Утім, тут виникає низка питань.

По-перше, якщо прийнятий Верховною Радою України закон не викликає підтримки суспільства, то чи не може такий випадок демонструвати необхідність оновлення складу законодавчого органу або втрати ним довіри серед населення України. Логіка цього питання виходить із того, що якщо народне вето необхідно застосувати до закону або законопроекту, запропонованого Верховною Радою України, тобто органом, якому було делеговано реалізацію законодавчої влади, то наскільки така діяльність відображає інтереси і прагнення суспільства.

По-друге, чи можливо або чи доцільно проводити всеукраїнський референдум із питань прийняття чи скасування Верховною Радою України найбільш резонансних законопроектів до моменту їх голосування, тобто на етапі законопроектної діяльності.

Підтримуючи доцільність запровадження інституту народного вето в Україні, доречно, однак, зазначити, що створюється уява, нібито законодавець визначає предмет всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, який зводиться лише до питання скасування законів, прийнятих Верховною Радою України. Це фактично є певним нівелюванням інституту референдного права та звуженням політико-правових можливостей народовладдя в Україні. Тому пропонується розширити коло питань, що виносяться на всеукраїнський референдум за народною ініціативою саме в запропонований вище спосіб, тобто шляхом законодавчого закріплення, 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.

Тим більше, що, відповідно до ст. 19 Закону України «Про всеукраїнський референдум», питання, що виносяться на всеукраїнський референдум, повинне мати форму питального речення стосовно підтримки (затвердження, прийняття): 1) закону; 2) проєкту закону про втрату чинності законом України або окремими його положеннями; 3) положення нормативного характеру (зокрема принципу, критерію правового регулювання) без викладення його у вигляді проєкту закону про втрату чинності законом України або окремими його положеннями. Отже, питання, які виносяться на всеукраїнський референдум за народною ініціативою має бути у формі закону, проєкту закону або «положення нормативного характеру» (що логічно припускає наявність проєкту відповідного закону, за винятком проєкту закону про втрату чинності законом України або окремими його положеннями). Отже, цей висновок також підтверджує доктринальну спроможність, нормативну обґрунтованість та практичну доцільність авторської пропозиції щодо викладення п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» в новій редакції, яка забезпечить реалізацію права Українського народу на участь у законотворчості через референдум.

Водночас системний аналіз вказаних вище положень та норми, що міститься в ст. 19 Закону України «Про всеукраїнський референдум», демонструє, що вимога про проведення всеукраїнського референдуму відрізняється від самого формулювання питання референдуму. Так, останнє має передбачати відповідь «так» або «ні», а отже, формулювання може містити в собі лише питання, а не норму права. Вимога про проведення референдуму взагалі уявляється формою волевиявлення громадян, яке втілюється в збиранні підписів без формулювання жодної іншої позиції, окрім необхідності проведення всеукраїнського референдуму.

З доктринальних позицій конституційно-правової науки, така вимога вже є елементом народного волевиявлення, а референдум – форма участі в законотворчості. Однак практичне втілення цих положень зводиться до того, що народ фактично не генерує правові норми, а лише приймає рішення стосовно їх ухвалення, зміни чи скасування. Звідси, уявляється логічним, що на всеукраїнському референдумі законотворчість народу виражається лише щодо конкретної, сформульованої норми закону або законопроекту. В інший спосіб на всеукраїнському референдумі неможливо прийняти рішення стосовно того чи іншого формулювання нормативно-правових конструкцій, структури законодавчого акту тощо, оскільки унеможлиблюється проведення консультацій, обговорення або в інший спосіб вирішення наявних суперечностей. Тому на всеукраїнський референдум необхідно виносити лише повністю сформовану норму права чи законодавчий акт в цілому. Тоді приймається рішення стосовно прийняття чи неприйняття відповідного проекту закону або скасування закону, якщо він вже прийнятий Верховною Радою України. В свою чергу народне обговорення відбувається не щодо окремих норм закону, а з предмету необхідності прийняття або скасування саме тих норм права, питання щодо яких виноситься на референдум. Обов'язки з проведення відповідної роботи покладаються на ініціативну групу, також на суб'єктів, що проводять агітацію під час всього референдного процесу до дня волевиявлення громадян. В такий спосіб

відбувається формування єдиної суспільної позиції, єдиного способу праворозуміння відповідної правової норми чи закону, який виноситься на всеукраїнський референдум.

Єдиний важливий аспект, на який слід звернути увагу стосовно прийняття чи скасування законодавчих норм під час всеукраїнського референдуму стосується випадків, коли для відповідних законодавчих змін існує потреба у висновку Конституційного Суду України. Йдеться зокрема про положення ст. 156-157 Конституції України, відповідно до яких на всеукраїнський референдум виноситься питання зміни Конституції України. Законодавець не дає чіткої відповіді на те, в який саме спосіб і на якому етапі повинен бути наданий висновок Конституційного Суду України: до проведення всеукраїнського референдуму, після ухвалення відповідних змін Верховною Радою України чи після проведення референдуму, коли громадяни висловили свою позицію. З точки зору економічної доцільності та самої конституційно-правової природи взаємодії Конституційного Суду України і народу України цілком логічним вбачається, що такий висновок повинен бути наданий, виключно, до проведення самого референдуму.

Конституційний Суд України не може визнати неконституційним волю народу, який є джерелом влади, а отже який самостійно вправі вирішувати співвідносність своєї волі із існуючим конституційним ладом в державі. За такої ситуації виникає правовий вакуум, оскільки волевиявлення народу, якщо його Конституційний Суд України у своєму висновку визнаватиме неконституційним, означатиме відсутність легітимності існування конституційного ладу в цілому, оскільки саме джерело влади втрачає свою визначність. Натомість, прийняття відповідного висновку до відповідного референдуму дасть можливість отримати більше інформації для оцінки суспільством відповідних змін до Конституції України, а також продемонструє потенційно можливі тренди подальшого розвитку вітчизняної правової системи, в тому числі шляхом подальшої участі народу в процесі законотворчості.

Крім того, формально-логічний, системний аналіз положень ст. 156 та 159 Конституції України надають підстави зазначити, що Верховна Рада України розглядає та приймає кваліфікованою більшістю від свого конституційного складу законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII до винесення його на всеукраїнський референдум для затвердження. Так, відповідно до ч. 1 ст. 156 Конституції України, цей законопроект «за умови його прийняття не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України», затверджується всеукраїнським референдумом. Водночас, відповідно до ст. 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України (тобто приймається парламентом) «за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України».

Доволі складним, з точки зору реалізації права народу на законотворчість шляхом всеукраїнського референдуму, є питання набуття чинності прийнятого на такому референдумі рішення. Системний аналіз положень ст.ст. 117-119 Закону України «Про всеукраїнський референдум» демонструє, що в процес законотворчості включається ще один суб'єкт, який не визначений Конституцією України, в якості уповноваженої на це інстанції. Йдеться про Центральну виборчу комісію (далі – ЦВК), яка фактично своїм протокольним рішенням легітимізує результати референдуму, надаючи їм відповідної правової ваги та значущості для подальшого регулювання суспільних відносин.

Отже, відповідно до ч. 1 ст. 117 означеного Закону саме ЦВК своїм протокольним рішенням встановлює результати всеукраїнського референдуму. Але цей протокол лише фіксує результати референдуму, не даючи жодної правової оцінки змісту питань, які на нього виносилися та фіксує законність проведення референдуму. В подальшому саме цей протокол може стати предметом судового оскарження результатів всеукраїнського референдуму, але він як юридично значимий документ сам по собі не створює

жодних правових наслідків. Він установлює юридичні факти закінчення всеукраїнського референдуму, законності його проведення, а також прийняте на ньому рішення в тому формулюванні, в якому воно виносилося. ЦВК при цьому не має права жодним чином впливати на саме рішення, легітимізовувати його чи ухвалювати. Підписання такого протоколу ЦВК означає лише закінчення так би мовити активної фази референдуму, що включала в себе: підготовку, агітацію, власне референдум та підрахунок голосів.

Натомість відповідно до ч. 8 ст. 117 Закону «Про всеукраїнський референдум» у разі якщо кількість виборців, які взяли участь у голосуванні на всеукраїнському референдумі, менша, ніж кількість виборців, передбачена частиною шостою цієї статті, або якщо за відповідне питання, винесене на всеукраїнський референдум, який відбувся, проголосувало менше половини виборців, які взяли участь у голосуванні, ЦВК приймає рішення про визнання закону, який передбачає внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, або закону про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України, не затвердженим, законопроекту про втрату чинності законом України або окремими його положеннями – не прийнятим, а питання загальнодержавного значення, винесене на всеукраїнський референдум, – не підтриманим.

Тобто ЦВК приймає рішення про відхилення тих чи інших законодавчих змін або зміни території України самостійно без участі жодного іншого суб'єкта законотворчого процесу.

Такою дією ЦВК фактично набуває конституційно-процесуального статусу суб'єкта відносин з приводу законотворчості, оскільки процедура прийняття рішення свідчить про наділення цієї інституції відповідними правомочностями, які можна порівняти із підписом Головою Верховної Ради України прийнятого парламентом закону. Сам по собі Голова Верховної Ради України не є самостійним учасником процесу законотворчості, оскільки входить до складу Парламенту. В той же час ЦВК є самостійним органом

виконавчої влади, а тому всі процедури, які здійснює Комісія за результатами всеукраїнського референдуму мають характер владно-управлінських дій. Тому прийняття рішення про неприйняття того чи іншого законодавчого акту свідчить не просто про легітимізацію такого факту, а про відповідний владний вплив органу системи виконавчої гілки влади на законодавчу.

Аналізуючи положення ст. 117 Закону України «Про всеукраїнський референдум» доходимо висновку, що процес оголошення та оприлюднення результатів всеукраїнського референдуму є тотожним із відповідним процесом, який здійснює Верховна Рада України у відношенні прийнятих законів. Така аналогія, з одного боку, виглядає абсолютно логічною, але, з іншого, демонструє зрівняння конституційно-процесуального статусу ЦВК та Парламенту в частині оголошення та оприлюднення нормативно-правових актів, яким за своїм змістом є тим законом, щодо якого проводився відповідний всеукраїнський референдум. У випадку ж, якщо за результатами його проведення закон не було прийнято, то оприлюднюється лише протокольне рішення ЦВК, яким засвідчується не набуття законом чинності. Верховна Рада України не здійснює такого оголошення якщо законопроект відхилено.

Додатковим підтвердженням висунутої нами тези слід вважати положення ч. 1 ст. 4 аналізованого Закону, відповідно до якого «результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі з предметів, передбачених пунктами 1, 3, 4 частини першої статті 3 цього Закону, не потребують затвердження будь-яким органом державної влади. Результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі з предмета, передбаченого пунктом 2 частини першої статті 3 цього Закону, є обов'язковими для розгляду і прийняття рішення у порядку, визначеному Конституцією та законами України». При цьому, затверджений (прийнятий) на всеукраїнському референдумі закон протягом п'яти днів після офіційного оголошення ЦВК результатів всеукраїнського референдуму офіційно оприлюднюється в порядку, встановленому Конституцією України та

Регламентом Верховної Ради України (ч. 1 ст. 119 Закону) та набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його офіційного опублікування (ч. 1 ст. 120, ч. 1 ст. 122).

Таким чином, ЦВК не просто легітимізує рішення народного волевиявлення, а стає суб'єктом владних відносин, який встановлює юридичний факт набрання чинності правової норми, що за своєю конституційно-правовою сутністю є формою участі в процесі законотворчості. Набуття ЦВК такого статусу на наш погляд, є суттєве порушення принципу «стримань та противаг», за якого розділ державної влади на відповідні гілки унеможлиблює втручання однієї гілки влади в діяльність іншої. Ця ситуація представляється теоретично невірною та практично неприйнятною, тому потребує свого вирішення через розробку відповідного науково-практичного механізму легітимізації результатів народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі.

Підводячи підсумки конституційно-правового регулювання участі народу в процесі законотворчості шляхом референдуму слід зауважити на наступних основних аспектах. Перш за все, Конституція України гарантує право народу на участь в референдумі, в тому числі за народної ініціативи, а отже створює передумови для доволі широкого залучення суспільства до участі в законотворчості. При цьому на конституційному рівні правового регулювання розмежовується всеукраїнський та місцевий референдуми. Предметна сфера всеукраїнського референдуму не має чіткого закріплення, якщо не вважати ті імперативні заборони його проведення з питань ухвалення законодавства про податки, бюджет та амністію, а також спеціальну процедуру проведення всеукраїнського референдуму з питань внесення змін до Конституції України. Всі інші механізми та моделі його реалізації регулюються відповідним галузевим законодавством та спеціальним Законом України «Про всеукраїнський референдум». Натомість місцевий референдум не отримав належного регулювання в спеціальному законодавстві,

залишаючись скоріше можливістю ніж реальним інструментом участі народу в управлінні державними справами, хоча б і на місцевому рівні.

Другим важливим висновком є теза про те, що участь народу в законотворчості шляхом референдуму, відповідно до чинного законодавства зводиться до: 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. Це фактично є певним нівелюванням інституту референдного права та звуженням політико-правових можливостей народовладдя в Україні. Тому, пропонується 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.

Третім важливим висновком є необхідність уточнення ролі ЦВК в якості державного органу, який є відповідальним за процес проведення всеукраїнського референдуму. Його процедура в багатьох рисах тотожна процесу виборів, хоча провідна роль в процесі його ініціюванні відводиться ініціативній групі, яка за логікою законодавця повинна представляти громадянське суспільство. Однак, законодавство, на наш погляд, надає доволі широкі повноваження ЦВК в процесі оголошення та оприлюднення результатів референдуму, чим фактично наділяє ЦВК повноваженнями в сфері законотворчості на етапі набрання законодавчим актом чинності. Тут можна розставити акценти і в інший бік: законодавець не довів до логічного завершення механізм утвердження результатів всеукраїнського референдуму, скажімо шляхом передачі відповідного законодавчого акту (прийнятого, зміненого чи скасованого) за результатами народного волевиявлення на підпис Голові Верховної Ради України.

Загалом, всі наведені висновки та недоліки є предметом подальшого дослідження потенційних перспектив реалізації права народу на участь у законотворчості.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи результати науково-практичного аналізу сучасного стану конституційно-правового забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні слід зробити наступні висновки.

По-перше, доведено, що народ як носій суверенітету та джерело влади в Україні має право на участь у законотворчості. Конституційно-правове регулювання права народу на участь у законотворчості на даному етапі конституційно-правового розвитку українського суспільства та держави демонструє, що народ об'єктивно може бути як суб'єктом процесу прийняття законів шляхом референдуму, так і суб'єктом законодавчої ініціативи. Однак, останнє напряду не втілено в жодній нормі Конституції України. Це пов'язано головним чином із недоліками суб'єктного визначення концепту «народ» в контексті реалізації його природного права на участь у законотворчому процесі.

По-друге, дослідивши логіку обґрунтування права народу на законодавчу ініціативу та внесення законопроектів до Верховної Ради України обґрунтовується пропозиція щодо внесення відповідних змін до Конституції України, зокрема щодо чіткого визначення, за яких умов народ може бути суб'єктом законодавчої ініціативи. Це пропонується закріпити в положеннях ст. 93 Конституції України, виклавши її в такій редакції:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України.

Право народу України на законодавчу ініціативу реалізується шляхом подання законопроекту на розгляд до Верховної Ради України не менше як

десятьма відсотками громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, включених у відповідний державний реєстр виборців на момент такого подання.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово».

Розгляду цих законопроектів та ухвалення відповідних законів має відбуватися за такою же процедурою, як і у випадку з іншими суб'єктами законодавчої ініціативи.

По-третє, системний аналіз положень ст. ст. 69, 72-74, 156 Конституції України надає підстави зробити наступні висновки: по-перше, відповідно до ст. 69 Конституції України всеукраїнський референдум є формою народного волевиявлення, при цьому, не вказується що є предметом народного волевиявлення через референдуму; по-друге, посилення, вказані в ст. 73, 156 Конституції України свідчать про те, що всеукраїнський референдум може стосуватися як зміни території, так і зміни Конституції України, тобто мати фактично установчий характер, оскільки прийняті на референдумі рішення впливають на характер державотворчих процесів; по-третє, положення ст. 74 Конституції України свідчить про те, що проведення всеукраїнського референдуму виключається з питань прийняття окремого кола законопроектів (з питань податків, бюджету та амністії); по-четверте, жодні інші обмеження щодо проведення всеукраїнського референдуму не визначаються положеннями Конституції України.

По-четверте, обґрунтовано висновок, що сучасний всеукраїнський референдум має розглядатися і законодавцем, і будь-якими іншими органами державної влади України, і самими громадянами як форма участі в законотворчості, спосіб реалізації народом відповідного права. Резюмовано, що вносити відповідні зміни до Конституції України з цього питання лише пригальмує процес вдосконалення законодавства, оскільки такі зміни передбачають доволі складну процедуру. Натомість, вирішення проблеми обмеження предметної площини здійснення народом свого права на

законотворчість через референдум питаннями скасування законодавчих актів, зміни положень Конституції України чи зміни території України, цілком достатньо буде на рівні відповідного профільного закону.

По-п'яте, аналізуючи сучасний стан конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості шляхом проведення референдуму встановлена необхідність внесення змін до чинного законодавства зокрема, пропонується положення п. 2 ч.1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум», виклавши в такій редакції: «2) про прийняття чи зміну законів України з питань загальнодержавного значення, за винятком тих питань, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму». Такий підхід, доцільно поєднувати з конституційно-правовими гарантіями забезпечення можливості участі народу в процесі розробки законопроекту та кореспондуючими йому іншими відповідними змінами у чинному законодавстві.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАРОДУ НА УЧАСТЬ В ЗАКОНОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

3.1. Об'єктивна необхідність та напрями удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні

Сучасний етап та тенденції розвитку України як демократичної держави обумовлюють необхідність запровадження нових прогресивних форм та моделей державно-суспільних відносин. Для цього необхідною є ефективізація механізмів регулювання відповідних суспільних відносин. Одним із об'єктивних засобів такої ефективізації є розширення участі народу в процесах управління державними справами і, зокрема, в процесі законотворчості. Народ, через інститути громадянського суспільства, здатен суттєво впливати на якість законотворчої діяльності, оскільки спроможний більш точно, ніж парламент з'ясовувати та виявляти глибинні суспільно-політичні проблеми, що потребують відповідного правового регулювання. Таким чином, соціум братиме участь у врегулюванні суспільних відносин в спосіб, який максимально віддзеркалює їх власні очікування, потреби та бачення всіх сфер суспільного буття.

Проблематика удосконалення права народу на участь в законотворчості набула в сучасному науковому дискурсі очікувану актуалізацію, що надало імпульсу для появи інноваційних, прогресивних напрямків розвитку інституту народовладдя. Так, О.О. Майданник говорить про фактичний обов'язок Верховної Ради України «юридично встановити на рівні Конституції та спеціального закону комплекс питань, що забезпечують реалізацію законодавчої ініціативи з боку народу, зокрема визначивши: форму реалізації громадянами України законодавчої ініціативи; чіткі ознаки суб'єкта народної законодавчої ініціативи (кількісних, якісних); предмет народної законодавчої ініціативи; гарантії захисту народної законодавчої ініціативи». На думку ученої, «доцільним вбачається, встановлення права народу вносити не лише

готові законопроекти, а також проекти законодавчих пропозицій, а також надання можливостей суб'єкта внесення законопроекту чи законодавчої пропозиції усувати недоліки, що виявлені у процесі їх розгляду у парламенті» [110, с. 28-29]. Фактично дослідниця пропонує суттєво розширити можливості для безпосередньої демократії, для більшої інклюзивності носія суверенітету та джерела влади, яким є народ, в реалізації цієї влади. При цьому, суттєво зменшуються кількісні вимоги для обов'язкового розгляду законопроектів, які набрали підтримки не менше ніж у 150 тис. громадян, втім, не уточнюючи в який саме спосіб така підтримка повинна обраховуватися, і в якій саме формі народна ініціатива повинна втілюватися для відповідної підтримки.

Водночас, О.О. Майданник пропонує розширити участь інститутів громадянського суспільства в роботі Верховної Ради України, а також здійснює науковий пошук моделей впливу громадськості на прийняття управлінських рішень, зокрема тих, що забезпечують виконання законів. Зазначене сприятиме розвитку механізмів залучення громадськості до управління суспільними і державними справами через її вплив та безпосередню участь у законотворчому процесі, у контролі за виконанням законів.

При цьому, фактично, обґрунтовується теза про достатність тих інструментів та моделей, які на сьогодні існують у вітчизняному законодавстві, а головним напрямом удосконалення вбачається запровадження народної законодавчої ініціативи в більш утилітарній формі, що одночасно означає необхідність чіткої законодавчої забезпеченості такого права та створення правового механізму його реалізації.

Отже, важливим є те, що в сучасних наукових дослідженнях проблематики удосконалення участі народу у законотворчості основна увага приділяється розвитку громадянського суспільства, як запоруки ефективної реалізації народного волевиявлення. Концепція реалізації права народу на участь у законотворчості через залучення інститутів громадянського суспільства ґрунтується на теорії громадянського суспільства та взаємодії

його інститутів з публічною владою. У контексті теми дисертаційного дослідження концептуально-методологічне значення має теорія А.Р. Крусян щодо обґрунтування та визначення ролі ефективного функціонування громадянського суспільства як передумови та, водночас, умови становлення та розвитку сучасного українського конституціоналізму [99, с. 189-239]. Враховуючи, що конституціоналізм є квінтесенцією утвердження України як демократичної, соборної та правової держави, участь громадянського суспільства у процесі реалізації державної, зокрема, законодавчої влади набуває значення «обов'язковості». На думку учених, «залучення інститутів громадянського суспільства до правотворчості є базовим принципом демократичного законотворення, міцно вкоріненого в зобов'язаннях ОБСЄ» [66, с. 71].

Водночас, Я.О. Берназюк розглядає правотворчість як особливу гарантію існування та модернізації самого громадянського суспільства. При цьому, робиться слушний висновок, що «саме перед науковцями стоїть завдання виробити ефективні механізми залучення інститутів громадянського суспільства до правотворчої діяльності» [34, с. 230].

Таким чином, в науковій літературі доводиться «зворотній» позитивний вплив залучення громадянського суспільства до правотворення, а саме – позитивний вплив громадянського суспільства на розвиток демократичної держави, в якій джерелом влади є народ, через його участь в правотворчому процесі, та позитивний вплив залучення його інститутів до процесу правотворчості (зокрема, і законотворчості) на розвиток самого громадянського суспільства.

Повністю підтримуючи цю тезу, слід відзначити, що сучасні дослідники мають цілком конкретні пропозиції, що екстраполюють, в тому числі і закордонний досвід, на конституційно-правове регулювання участі народу в процесах, пов'язаних із створенням текстів законопроектів, їх обговорення та ініціювання через застосування інститутів громадянського суспільства.

Тим більш, що сучасне громадянське суспільство в Україні набуває таких особливостей та характеристик, що надають всі підстави зазначити його спроможність бути активним «провідником» реалізації народом права на участь у законотворчості. Так, в сучасних умовах війни РФ проти України українське громадянське суспільство продемонструвало всьому світу свою громадську стійкість, зрілість, ефективність та патріотичну активність. Крім того, громадянське суспільство, відіграючи значну роль у протистоянні та відсічі російської агресії на сучасному етапі, має активно включитися до процесу післявоєнної відбудови України. Після перемоги у війні з окупантом на українське суспільство чекає ряд нових демократичних трансформацій, в тому числі які стосуються інститутів громадянського суспільства як активних акторів реалізації народом права на законотворчість.

На Міжнародній конференції з питань відновлення України (URC 2022) у м. Лугано визначено сім принципів відбудови України («Принципи Лугано»), в яких, окрім іншого, визначається важлива роль громадянського суспільства у подальшому розвитку України. Так, у принципі «5. Залучення багатьох зацікавлених сторін» зазначено, що «процес відновлення має сприяти співпраці між національними та міжнародними суб'єктами, які включають в себе також представників приватного сектору, громадянського суспільства, наукових кіл та місцевих органів влади». Крім того, за підтримки ЄС розпочався проєкт «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», метою якого є підвищення спроможності державних органів, задля підтримки, адаптації та розвитку політики з метою подальшого просування демократії, верховенства права та сталого економічного розвитку у світлі викликів війни та заявки України на членство в Європейському Союзі [51]. Це свідчить про те, що об'єктивно склалися такі політико-правові умови, які надають можливість максимально ефективно використати громадянське суспільство у повоєнній відбудові та процесах подальшого сталого розвитку української державності, здійснення системних реформ, що спрямовані на євроінтеграцію України та, зокрема, у

процесі реалізації права народу на участь у законотворчості. Безумовно, що однією із найважливіших форм такої участі у повоєнній розбудові української держави та сталого розвитку українського суспільства є ефективна законотворча діяльність, активну участь в якій має брати саме народ через інститути громадянського суспільства.

Як визначається в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки (затверджено Указом Президента України від 27 вересня 2021 р.), «інститути громадянського суспільства порівняно з іншими соціальними інституціями мають високий рівень суспільної довіри. За даними Інституту соціології Національної академії наук України, у 2019 році громадським організаціям та благодійним фондам довіряли 38 відсотків респондентів» [126].

Отже, як свідчить практика, українське громадянське суспільство має всі потенціальні можливості бути активно задіяним у процесі реалізації народом права на участь у законотворчості.

Втім, для цього необхідно створити певні умови та ефективні механізми такої участі. Так, зазначена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 рр., як один із стратегічних напрямів, передбачає «забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення», адже «органами державної влади, органами місцевого самоврядування не забезпечено створення необхідних правових та організаційних умов для використання механізмів громадської участі. До того ж з'являються нові механізми громадської участі, які потребують належного врегулювання. Як результат – участь громадян та інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення не має системного характеру». Думається, що цей висновок повною мірою відноситься до проблематики удосконалення реалізації права народу на законотворчість за участю інститутів

громадянського суспільства. При цьому, важливим напрямком створення такого механізму громадської участі в управлінні державними справами є удосконалення інституту законодавчої ініціативи.

Зокрема, вітчизняними ученими обґрунтовується практична необхідність розвитку партнерства між інститутами громадянського суспільства та державною владою, як важливої умови становлення та розвитку громадянського суспільства та водночас становлення та розвитку України, як європейської держави (у контексті її європейського майбутнього). При цьому, однією із форм такого партнерства визначається народна законодавча ініціатива [205, с. 63].

У цьому контексті суттєвими є дослідження В.С. Голубовської, яка пропонує законодавчу ініціативу та участь народу в процесі законотворчості перенести в цифровий простір, забезпечивши значно широкий доступ громадськості за рахунок нових технологій, і зокрема так званого концепту «smart-держави». Так, дослідниця приходить до висновку, що «в інформаційному суспільстві має бути забезпечено вільний доступ до інформації – зокрема до процесу створення і обговорення законопроектів. Має бути створений зворотній зв'язок – тільки тоді буде забезпечено сталий розвиток суспільства і підвищиться якість законів, зменшиться кількість змін та доповнень до законів, зникне безадресність і декларативність, зменшаться витрати на законодавчий процес. Закони мають прийматися залежно від нагальних потреб суспільства згідно з нормами Конституції і міжнародних стандартів» [30, с. 32-33]. При цьому, на думку ученої, інформатизація законотворчого процесу не повинна зводитись лише до механічного забезпечення засобами інформаційно-комп'ютерних технологій. Важливо забезпечити вільну участь громадян-користувачів в процесах розробки, обговорення та просування законопроектів аж до винесення їх на голосування у Верховній Раді України.

Слід повністю підтримати дану тезу, і подібний напрямок, але він має запроваджуватися з урахуванням системних потреб інформатизації

громадянського суспільства, що має бути забезпечено з боку держави. І тут важливого значення набуває відповідна державна політика. Не ставлячи за мету повного аналізу проблематики інформатизації сучасного громадянського суспільства, слід тільки зазначити, що основними напрямками державної інформаційної політики є: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору (ст. 3 Закону України «Про інформацію») [164].

Формування єдиної державної інформаційної політики, як засобу інформатизації громадянського суспільства, спроможного бути активним «провідником» ефективної реалізації народом свого права на участь у законотворчості, має ґрунтуватися на конституційних засадах, що безпосередньо спрямовані на регулювання інформаційної сфери суспільних відносин в Україні.

Системний аналіз положень Конституції України та існуючі концептуально-теоретичні напрацювання у цій сфері надають підстави визначити, що під конституційними засадами інформаційної політики слід розуміти закріплені у Конституції України принципи та положення, які спрямовані на забезпечення та гарантування права на інформацію, що також включає в себе право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34 Конституції України); захист конфіденційної інформації та гарантування права на офіційну інформацію про себе (ст. 32 Конституції України); гарантування таємниці листування, телефонних розмов,

телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31 Конституції України); право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41 Конституції України); забезпечення права доступу до екологічної та правової інформації (ст. 50, 57 Конституції України); забезпечення інформаційної безпеки України (ст. 17 Конституції України).

Основними засобами реалізації інформаційної політики на внутрішньодержавному (національному) рівні мають бути такі, як: створення інституціональної системи реалізації інформаційної політики – функціонування органів управління інформаційною політикою, органів з питань кібербезпеки, моніторингу інформації та контролю внутрішнього і зовнішнього інформаційних полів та ін.; створення нормативно-правового підґрунтя щодо реалізації інформаційної політики та ефективізація юридичної відповідальності за правопорушення в сфері інформаційної безпеки держави; створення науково-інформаційного підґрунтя для виявлення та аналізу інформаційних джерел, удосконалення інформаційних технологій, інформаційного моніторингу тощо.

При цьому, слід зазначити, що інформатизація громадянського суспільства в умовах війни набуває певних особливостей, пов'язаних з необхідністю захисту інформаційного простору України від інформаційних атак РФ – країни-агресора, зокрема об'єктивно обумовленим є створення: системи інформаційно-психологічної допомоги жертвам інформаційної агресії та пропаганди; підготовка фахівців (та/або спеціальне навчання державних службовців) у сфері захисту інформації, забезпеченні інформаційної безпеки, психологічного захисту свідомості та протидії російській інформаційній війні; утвердження національної свідомості та патріотизму з метою підвищення інформаційно-психологічній стійкості та психологічного протистояння інформаційній російській зброї.

Таким чином буде досягнута інформатизація громадянського суспільства, що у свою чергу, надає можливість для удосконалення реалізації

права народу на участь в законотворчості через активізацію інститутів громадянського суспільства, застосовуючи цифровізацію як суспільства, так і держави. Як слушно доводиться в науковій літературі, «на сучасному етапі спостерігається суспільна затребуваність на закріплення механізмів участі громадськості у законотворчості, а на базі інформаційно-комунікаційних технологій можливо сформувати реально діючу платформу для втілення цього задуму. Виявлення тенденцій до зрощування юридичної, інформаційної, політичної сфер може дати поштовх для нового розуміння електронної демократії» [120, с. 248].

Про це доволі однозначно та чітко визначається в своїх дослідженнях А.М. Євгенєва, яка робить акцент на необхідності передбачити ряд правових гарантій, які «закріплять обов'язок органу, відповідального за розробку законодавчого акту, визначати терміни, достатні для забезпечення ефективної участі громадськості, публікувати проекти актів або доводити їх до відома громадськості іншим чином, надавати громадськості можливість висловлювати свої зауваження та пропозиції, максимально враховувати результати. Саме у цьому законодавчому акті слід уніфіковано врегулювати порядок створення та діяльності консультативно-дорадчих органів, процедуру проведення публічних громадських обговорень, закріпити засади електронного урядування тощо» [45, с. 43-45]. Тобто, на думку дослідниці, електронне врядування, як одна з форм опосередкованої участі громадськості в процесі законотворчості, має робити своїм акцентом розширення можливостей для громадян долучатися до відповідних процесів.

При цьому, наголошується на диспозитивності волі, тобто залежності від власного бажання особи брати участь у відповідних процесах. Петиції, звернення громадян, спеціальні майданчики для консультацій чи обговорення тих чи інших законодавчих ініціатив – все повинно бути перенесене в інформаційні простір, в електронну форму для того, щоб мінімізувати політичні зловживання на цю тему, чи з приводу предмету законотворчої діяльності народу.

Крім того, обґрунтовується важлива теза щодо необхідності звести до мінімуму потенційний лобізм, який має на меті маніпулювання політичною свідомістю громадян засобами ЗМІ чи в інший спосіб, шляхом вираження думок в офлайн режимі, шляхом мітингів, зібрань тощо. Електронне урядування має більш високий рівень індивідуальної ідентифікації, а тому методологія деперсоналізації, яка широко застосовується під час інформаційних атак в ЗМІ чи іншими способами в соціальних мережах, в електронному середовищі не має такого ефекту. В електронному середовищі, де кожен громадянин персоналізований за своїми власними унікальними ідентифікаційними ознаками, обговорення чи дискурси відбуваються більш предметно, а сам вплив зводиться до алгоритму вибору підтримки або не підтримки законопроекту без зайвих маніпуляцій свідомістю.

На наше переконання, електронне врядування не повинно виступати в якості окремого самостійного напрямку розвитку форм та моделей участі народу в законотворчості. Це має бути загальним контуром для всього процесу підвищення ефективності законотворчого процесу, своєрідним елементом організаційного забезпечення. Через електронне врядування повинні реалізовуватися всі інші практичні нововведення та новації інклюзивного характеру. На рівні інформаційно-аналітичного забезпечення інформатизація означених процесів, а також діджиталізація суспільного буття забезпечуватимуть оперативність доступу та мобільність і гнучкість операційної реакції суспільства на ті чи інші зміни в законодавстві, створить передумову для більш швидкого реагування на суспільні запити шляхом формування законопроектів.

Що ж стосується власне організаційного забезпечення, то саме за рахунок діджиталізації всього процесу управління державними справами відбуватиметься доступ населення до тих сфер та напрямків такого управління, які вони вважають власною прерогативою. Тобто обстоюється теза про те, що інформатизація та діджиталізація процесів участі народу в законотворчості є не напрямком удосконалення, а об'єктивною необхідністю

практичної реалізації тих удосконалень, які будуть запропоновані нижче. Це своєрідний контур проведення змін, а також платформа для ширшого залучення громадянського суспільства до відповідних процесів у сфері законотворчої діяльності.

У цьому контексті важливого значення набуває запровадження електронної демократії, яка активно вживається, починаючи з кінця ХХ століття в країнах з розвиненими інформаційно-комунікативними технологіями. Думається, що для удосконалення реалізації Українським народом права на участь у законотворчості, зокрема, для ефективізації «залучення громадян до прийняття важливих державно-владних рішень» необхідною є рецепція цього досвіду у вітчизняні політико-правові реалії [більш докладно, див.: 19, с. 250-259]. Крім того, слід враховувати, що у 2009 р. було прийнято рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Res (2009) державам-учасницям Ради Європи з електронної демократії, у яких пропонується країнам-учасницям розглянути можливість використання засобів електронної демократії для посилення народовладдя, демократичних інститутів і процесів; розглянути і впровадити електронну демократію ІКТ [239]. Сучасні дослідники обґрунтовують висновки, що «е-демократія повинна посісти гідне місце та увійти до порядку денного радикальних політичних реформ та стати складовою державного управління, особливо на етапі сьогодення в умовах військового стану» [212, с. 14]. Думається, що цей висновок слід повністю підтримати і у контексті удосконалення реалізації народом свого право на участь у законотворчості.

Так, наприклад, Т.В. Міхайліна обґрунтовує концепцію запровадження електронної демократії та зазначає, що «для ефективності її функціонування подібні сервіси повинні включати можливості: електронної реєстрації петицій, електронної реєстрації проєктів НПА та їх підтримки, широкого обговорення ініціатив (із застосуванням різних видів текстового, аудіо- та відеозв'язку), а також безпосереднього голосування за законопроєкти». Втім, водночас, учена підкреслює, що для реалізація цього проєкту електронної

демократії необхідним є «діалог між владою та громадянським суспільством, а отже, стабілізація політичної та правової систем через прогресивні зрушення правосвідомості» [120, с. 248].

Таким чином, акцентується увага на важливості у цьому процесі правосвідомості громадянського суспільства. Адже, правосвідомість впливає на «якість» правотворчого та, зокрема, законотворчого процесу. В науковій літературі теоретично обґрунтовується, що «поряд із традиційно визначеними складниками правової системи (система права, правова ідеологія та юридична практика), функціонує відносно самостійний елемент правової реальності – правосвідомість, який не можна у повному обсязі включити до будь-якого з перелічених базових елементів через постійний вихід правосвідомості за їх межі» [121, с. 154]. На думку Н.М. Оніщенко, «правосвідомість за своєю природою – це усвідомлення права, необхідний засіб створення та розвитку законодавства» [140, с. 80].

Отже, важливим напрямком удосконалення права народу на участь у законотворчості є формування та поступовий розвиток відповідної правосвідомості.

Сам процес створення нових аспектів регулювання суспільних відносин, втілених у нормах права об'єктивує наступні вимоги: розуміння природи суспільних процесів, їх суб'єктного складу та предмету регулювання; розуміння основних недоліків законодавчого забезпечення сучасного стану розвитку відповідних процесів (зокрема, що заважає відповідним суспільним відносинам бути максимально ефективно реалізованими); розуміння основних потенційних змін після запровадження тих чи інших норм права у вигляді законодавчих актів (який вплив здійснюватимуть законодавчі нововведення в майбутньому).

Останнє є надзвичайно складною вимогою, оскільки пов'язана із правовим моделюванням та прогнозуванням нової якості суспільних процесів після прийняття тих чи інших законодавчих актів, особливо якщо вони тягнуть за собою зміни інших нормативно-правових актів, що зазвичай

покладається на Уряд. Однак, для того щоб саме регулювання мало необхідний ефект, воно не повинно призводити до системних зрушень чи неповоротних змін у всьому процесі правового забезпечення конкретної сфери суспільного буття.

Для забезпечення цих завдань та таким чином удосконалити реалізацію права народу на участь у законотворчості через активізацію інститутів громадянського суспільства, необхідним є вирішити проблеми забезпечення правосвідомості громадянського суспільства. Як слушно відмічається в правовій літературі, «особливістю правосвідомості у межах розвинутого громадянського суспільства вважається те, що вона ґрунтується не стільки на очікуванні того, що інші, а особливо держава, можуть зробити для окремого громадянина, щоб здійснити його суб'єктивні права та свободи, а на виявленні ним власної ініціативи в плані їхньої законної реалізації».

У правосвідомості можна виділити такі складові елементи, як знання правових норм, законів, конституції, ціннісне ставлення до правової організації конкретного суспільства, що може передбачати критику чинного права й інші ціннісні орієнтації в цій галузі, стосовно наявної системи права, що спрямовані на визнання можливості зміни існуючої системи права» [155, с. 426]. Правосвідомість забезпечується через підвищення правової культури, яка є важливим чинником розвитку правової системи [112, с. 52]. В юридичній літературі визначається, що «правосвідомість перебуває в основі правової культури і є сукупністю поглядів, ідей, почуттів, настроїв, які мають відношення до права, і включає в себе уявлення про право, тобто праворозуміння, погляди на роль права, правові установи у житті суспільства і держави, ідеї про права людини, відповідальність особи перед іншими людьми, державою і суспільством» [13, с. 197]. Взаємозв'язок правосвідомості та правової культури обґрунтовується переважною більшістю учених. При цьому, визначається провідна роль правової культури у формування такої правосвідомості громадян, яка надає можливість усвідомлювати та визначати «пріоритетне місце ролі людини і громадянина в

цивільно-правових і державно-правових відносинах» [116, с. 47]. Розглядаючи роль та значення правосвідомості, як важливого фактора залучення інститутів громадянського суспільства до процесу реалізації права народу на законотворчість, слід визначити, що правосвідомість громадянського суспільства є самостійною формою правосвідомості. Зокрема, в юридичній літературі виокремлюють три форми правосвідомості «за суб'єктами: індивідуальна – сукупність правових думок, почуттів, поглядів і переконань конкретної особи; групова – виражають ставлення соціальних груп до законів; суспільна – ставлення усього суспільства до права, виражаючи його інтереси» [17, с. 7]. Отже, зазвичай, правосвідомість громадянського суспільства відноситься до суспільної форми правосвідомості.

Втім, думається, що ґрунтуючись на теорії громадянського суспільства та, зокрема, виокремлюючи особливі характеристики громадянського суспільства, а також його роль у процесі розвитку української державності, слід визначати необхідність формування та розвитку правосвідомості громадянського суспільства, як самостійної форми правосвідомості. При цьому, слід повністю погодитися з тим, що «розбіжності між ними (правосвідомістю індивідів, груп та суспільства в цілому – *авт.*) полягають у тому, що правосвідомість особи опосередкована саме суспільною та груповою правосвідомістю, на основі яких людина складає свої уявлення про права та обов'язки, правомірність/неправомірність тощо» [140, с. 82].

Таким чином, правосвідомість громадянського суспільства, представляючи самостійну форму правосвідомості, діалектично пов'язана з розвитком індивідуальної правосвідомості. Водночас, слід акцентувати увагу на тому, що на розвиток правосвідомості громадянського суспільства як фактор активізації його участі у реалізації права народу на законотворчість, прямий вплив має розвиток правосвідомості саме громадян (як виборців, що беруть участь у процесі народної законотворчості). У цьому контексті слушною є теза, що «гармонійне поєднання громадянського суспільства та державної влади можливе лише за умови відповідно рівня правосвідомості

громадянина, який усвідомлює себе не лише джерелом цієї влади, але й активним учасником її здійснення» [64, с. 45], зокрема – активним учасником здійснення і реалізації законодавчої влади.

Науковці, обґрунтовуючи конституційну доктрину діалектичного взаємозв'язку розвитку громадянського суспільства з розвитком правової держави України, в якості однією із важливих умов формування громадянського суспільства і правової держави визначається необхідність «підвищити рівень правової культури, правосвідомості громадян для подолання тотального правового нігілізму в суспільстві» [215, с. 38].

О.В. Минькович-Слободяник дотримується аналогічної точки зору та виокремлює важливу роль правової культури у розбудові правової держави саме через її взаємозв'язок із формуванням правосвідомості громадян, їх усвідомленням взаємозв'язку права і закону та визначає правову культуру як одним із головних чинників демократизації суспільства, що характеризує правосвідомість та поведінку людини з огляду на рівень і зміст її правового виховання, юридичної підготовки та освіти [116, с. 47]. Отже, виокремлюється значущість не тільки правової культури, але і правової освіти, які тісно пов'язані з правосвідомістю.

Думається, що підвищення правової культури та, зокрема, розвиток такого суспільного явища як «правокультурність», яка визначається як «особливий зріз або рівень правосвідомості, законності, законодавства, юридичної практики, правових установ, що характеризується їх відповідністю цінностям людської культури на даному етапі суспільного розвитку» [111, с. 39], є важливою передумовою ефективної реалізації народом свого права на участь в законотворчості, через створення інноваційних шляхів регулювання суспільних відносин.

Перш за все, слід констатувати, що для формування та розвитку правосвідомості громадянського суспільства необхідно суттєво підвищити рівень правової освіти, та правової культури, як на загальносуспільному, так і на індивідуальному рівні. Цьому сприяє держава, через запровадження та

реалізацію Концепції розвитку громадянської освіти в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р., в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2022 р.), під якою розуміється «освіта на основі національних та загальнолюдських цінностей, спрямована на формування та розвиток громадянських компетентностей, які надають особі можливість реалізовувати і захищати права та свободи людини і громадянина, відповідально ставитися до прав та громадянських обов'язків, дотримуватися їх, відігравати активну роль у суспільному житті з метою захисту демократії і верховенства права, а також на усвідомлення громадянами, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [90]. Звідси можна зробити висновок, що ця Концепція має бути спрямована і на розвиток правової освіти. Втім, правова освіти має свої особливості, що обумовлює її виокремлення як самостійного напрямку громадянської освіти.

Вирішуючи проблему правової освіти та підвищення рівня правової культури і правосвідомості важливо розуміти, що це не послідовне завдання, воно має лінійний характер і повинно втілюватися в кожному елементі відносин з приводу законотворчості. Правова освіти має реалізовуватися постійно і виступати як супровід удосконалення реалізації права народу на законотворчість. Це безперервний процес, частіше за все навіть інклюзивного характеру, що дає змогу одночасно вирішити завдання залучення більшого кола фахівців у сфері права до такого процесу, а також дає змогу постійно здійснювати обмін досвідом, інформацією про реальний стан проблем у правозастосовній сфері тощо.

Інклюзивна правова освіти повинна відбуватися в межах контурів громадянського суспільства з широким залученням відповідних неурядових організацій та інституцій. Той рівень правової освіти, який забезпечує держава не повинен розглядатися як достатній, а лише як гарантія підготовки якісних професійних кадрів для системи державного управління, в тому числі в сфері законодавчої та правозастосовної діяльності. Слід погодитися з

висновком, що «правова освіта повинна стати запорукою формування правового світогляду та належної реалізації правової активності громадян. Адже правова активність правограмотної особистості є моделлю побудови цивілізованого й розвиненого громадянського суспільства» [139]. У свою чергу це буде сприяти розвитку громадянського суспільства як правограмотного, здатного брати свідому участь у реалізації народного права на законотворчість.

Для розширення участі народу в законотворчості необхідним є отримання належного або мінімально необхідного рівня правових знань, певних навичок та здібностей в частині створення законопроектів. Зокрема йдеться про юридичну техніку та герменевтику, які є необхідними для опанування з метою розробки чітких та точних правової формулювань тих пропозицій, які реалізуються, зокрема, в якості народної законодавчої ініціативи. Тут слід наголосити на тому, що якщо ми говоримо про право народу на законотворчість, то ми безпосередньо повинні забезпечити індивідуальний та колективний доступ громадян до відповідного процесу, зокрема, до процесу створення законопроектів. Це можна здійснювати за допомогою відповідних інститутів громадянського суспільства, фактично шляхом делегування їм відповідного завдання із формулювання суспільного запиту у кінцевий вигляд – законопроект. Але розширення та інклюзивність участі народу у процесах законотворчості в сучасних суспільно-правових реаліях вимагають безпосереднього доступу самих громадян до формування законопроектів, а це в свою чергу вимагає відповідного рівня знань та навичок, що і забезпечується інклюзивною правовою освітою та підвищенням рівня правової культури й правосвідомості. Тому, представляється необхідним, доповнити перелік основних громадянських компетентностей, на формування яких спрямована Концепція [144], новою компетентністю такого змісту: «Знання та розуміння основ правотворення та механізмів законотворення».

Слушною є думка О.В. Богачової, стосовно співвідношення законотворчості і правової культури суспільства, особи та держави. У цьому контексті дослідниця вказує, що «правова культура це не лише знання особою законодавства, усвідомлення змісту і спрямованості законів та підзаконних актів, формування поваги до них, почуття законності та справедливості. Це також питання правового, соціологічного, філософського осмислення існування особи і суспільства, взаємовідносин особи і держави, взаємозв'язку закономірностей розвитку суспільства і держави із глобальними процесами світового розвитку. Регулятивний потенціал впливу правової культури на упорядкування суспільних відносин реалізується через дві основні складові: перша – це регулятивний потенціал права як основи правової культури та пов'язаних з ним явищ: правової діяльності, правовідносин, законності та правопорядку та ін.; друга – це регулятивний потенціал правової свідомості» [12, с. 140-142].

Але тут ми повинні корелювати дану тезу із результатами досліджень Л. Фуллера стосовно того, що регуляторний потенціал правової свідомості повинен розглядатися лише тоді, коли рівень суспільної моралі є загальноприйнятим, єдиним та уніфікованим у суспільстві [211]. Тобто суспільство повинно однаково сприймати ціннісні орієнтири права, мати єдиний аксіологічний вимір.

Одразу зауважимо на тому, що вітчизняне суспільство позбавлене такої єдності. Дійсно, український народ має єдиний вектор цивілізаційного вибору та демократичного розвитку, орієнтований на європейський правовий простір. Однак, українське суспільство неоднорідне в контексті вибору форм регулювання суспільних відносин. Під тиском історичного спадку радянського союзу самосвідомість великої кількості громадян залишається на рівні визнання обов'язку держави не просто гарантувати, а надавати суспільні блага всьому населенню в незалежності від жодних обставин. Такий споживацький рудиментарний підхід свідчить про низький рівень громадської ініціативи та неспроможність трансформувати індивідуальну і навіть групову

свідомість в демократичному руслі, в напрямку отримання від держави широких можливостей з реалізації прав і свобод, з подальшим їх втіленням.

Існує й інша проблема: суспільна мораль певної частини українського соціуму знаходиться в залежності від тривалого впливу корупційних процесів, що мали місце в державі протягом майже всього періоду новітньої історії. Корупція означає формування тотожної, паралельної до загальноновизнаної державної та законодавчо закріпленої системи «регулювання» тих чи інших відносин. Не дивлячись на наявність законодавчо визначених процедур та способів й моделей реалізації суспільних відносин, корупційні прояви дають широку «свободу дій» з метою отримання певних благ чи врегулювання конкретного випадку родових суспільних відносин в спосіб, який влаштовує одну зі сторін. Це породжує ризики викривлення балансу прав та обов'язків, порушення інтересів інших сторін, але в цілому видається можливим за рахунок корупційної складової, коли інтереси регулюються в позаправовий спосіб. Така ситуація розбалансовує правову систему та створює хибне уявлення про те, що неважливо, які існують закони в державі, оскільки завжди існує інша можливість «врегулювати» суспільні відносини в корупційний спосіб шляхом відповідного впливу посадових осіб.

Наведені випадки трансформації сприйняття моральної цінності регуляторного впливу правових норм призводять до того, що громадянське суспільство виявляється непотрібним, оскільки воно не знаходить суспільного запиту відповідній частині громадян. Власне для того, щоб змінити таку ситуацію і необхідне запровадження інклюзивної правової світи, постійного процесу навчання основам правничої науки, що найменше з метою усвідомлення громадянами цінності права та правових цінностей.

Важливим є те, щоб таке усвідомлення правових цінностей базувалося на усвідомленні національно-правових цінностей, на свідомій повазі до національного правотворення, заснованого на суспільно-державних (національних) цінностях (самобутності, волі, соборності, гідності Українського народу). Для цього необхідним є формування у громадян

почуття патріотизму, поваги до Конституції і законів України, соціальної активності та відповідальності за доручені державні та громадські справи, сповідування європейських цінностей. Саме на це спрямована Стратегія національно-патріотичного виховання [199]. Водночас, з метою удосконалення механізму залучення громадськості до народної законотворчості, для розширення меж народовладдя тощо, представляється доцільним посилити цю Стратегію положеннями про правовий напрямок національно-патріотичного виховання, а саме доповнити перелік складових національно-патріотичного виховання, такою складовою як патріотично-правове виховання, а також внести відповідні зміни до змісту Стратегії.

У цьому контексті актуальними є питання духовної консолідації українського народу, створення єдиного гуманітарно-інформаційного простору, ґрунтованого на єдиних духовних цінностях, до яких належать, передусім: державна мова, спільна історична пам'ять, національні традиції та національна культура, національна символіка. Саме ці єдині духовні цінності є основою національної самоідентифікації як кожного окремого українця, так і народу в цілому, підґрунтям формування національної свідомості, загальнонаціональної ідеї, загальнонаціональної ідеології правотворення та законотворення.

Результатом цього стане перегляд потреби в інституціоналізації громадянського суспільства, і як наслідок – розширення доступу громадян до процесу участі в управлінні державними справами з метою найбільш ефективного врегулювання суспільних відносин з точки зору їх безпосередніх учасників. Це і є розширенням можливостей реалізації народом права на законотворчість, оскільки, виступаючи в якості суб'єктів правовідносин, які регулюються законодавством, саме громадяни з високим рівнем правової культури, правової свідомості та єдністю аксіологічного виміру й моральних орієнтирів здатні пропонувати найбільш ефективні моделі реалізації таких відносин. Тобто право на законотворчість – це фактична спроможність громадян «виправляти» або впливати на виправлення недоліків законодавчого

регулювання суспільних відносин. Так само, як і здатність більш оперативно ніж органи державної влади, реагувати на зміни суспільних потреб і запитів щодо впровадження тих чи інших правових регуляторів.

Саме тому обстоюється теза про те, що пошук потенційних напрямів удосконалення права народу на участь в законотворчості повинен відбуватися з урахуванням постійної еволюції правосвідомості українського суспільства. Це не просто напрям удосконалення, це характеристика тієї дисперсності українського суспільства, яка потрібна для вироблення ефективних законодавчих ініціатив, їх якісного оформлення в законопроекти та участь в процесі обговорення вже внесених до Парламенту законів.

Таким чином, обґрунтованим є виокремлення двох напрямів удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості: реалізація цієї участі через застосування інститутів громадянського суспільства; розвиток громадянського суспільства, як запоруки ефективної реалізації народного волевиявлення, через його інформатизацію, здійснення правової освіти, підвищення рівня правової культури, формування уніфікованої правової свідомості на основі формування національної свідомості, загальнонаціональної ідеї, загальнонаціональної ідеології державо- та правотворення. Ці напрями мають бути реалізовані на практиці у відповідні форми та моделі взаємовідносин народу і законодавчої влади.

3.2. Перспективна науково-практична модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні через залучення інститутів громадянського суспільства

Перспективи реалізації народом права на участь у законотворчості обумовлюють розв'язання одного з головних завдань, яке полягає у віднайденні найбільш ефективних форм участі та моделі взаємодії народу в процесі законотворчості, зокрема із традиційними суб'єктами (парламентом,

урядом). Першим і одним із найбільш пріоритетних напрямків у цьому контексті є розвиток інституту народного вето. На сучасному етапі конституційно-правового регулювання аналізованих відносин народне вето проявляється через винесення на всеукраїнський референдум питання про скасування закону чи окремих його положень. Так, відповідно до п.4 ч.1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум», одним із його предметів є втрата чинності законом України або окремими його положеннями. Однак традиційна доктрина конституційно-правової науки дає всі підстави стверджувати, що народне вето має застосовуватися на етапі голосування за прийняття закону.

Аналізуючи положення Конституції України та Закону України «Про регламент Верховної Ради України» [172], маємо констатувати, що «вето» - це форма конституційного контролю, якою користується Президент України після прийняття відповідного закону Парламентом, але до набрання ним чинності з урахуванням особливостей цієї процедури. Конституційно-порівняльний аналіз науково-практичної концепції інститутів «президентського вето» та «народного вето» дає підстави визначити проблеми у сфері застосування народного вето, що потребують розв'язання з метою формування перспективної науково-практичної моделі реалізації народом права на законотворчість.

По-перше, народ позбавлений можливості здійснювати конституційний контроль у тій формі та в тих же часових межах, у яких це здійснюється Президентом України. Тому народне вето в такому ж застосуванні, як і у випадку президентського вето створюватиме лише перешкоди для прийняття закону та набрання ним чинності.

По-друге, народ не має того рівня інклюзивності в процеси законотворчості, незважаючи на прозорість та відкритість усього законотворчого механізму, починаючи від розроблення законопроєкту. Законопроєкт, його обґрунтування, висновки профільних комітетів Верховної Ради України, висновки експертних установ тощо – усе це розміщується у

вільному доступі на сайті Парламенту. Водночас з огляду на недостатньо високий рівень суспільної свідомості та правової культури, що негативно впливає на процес реалізації права народу на законотворчість (див.: підрозділ 3.1. дисертації), лише обмежена кількість населення стежить за відповідними процедурними моментами. Це створює ситуацію, коли брак об'єктивної професійної громадянської оцінки тих чи інших законопроектів знижує ефективність суспільного реагування на процеси їх прийняття. А тому народне veto втрачає оперативність реагування на прийняття відповідних законів.

По-третє, політичні реалії сучасної України поки що характеризуються високим рівнем корупційних проявів та виявами політичної кон'юнктури. Так, корупція, зокрема у процесі правореалізаційної діяльності, яка діалектично пов'язана з правотворчістю, зокрема – корупція у сфері правосуддя [29], негативно впливає на громадську правотворчу активність, через втрату довіри до права як справедливого регулятора суспільних відносин та формування стійкого скептицизму до «верховенства права» в державі та суспільстві. Своєю чергою, політична кон'юнктура часто вимагає тучної мобілізації громадської думки для протидії прийняттю тих чи інших законопроектів не з точки зору суспільної необхідності, а в контексті відкритого лобі бізнес-інтересів певних еліт за рахунок використання суспільного невдоволення. Це спотворює інститут народного veto, перетворюючи його на інструмент політичної боротьби еліт, від чого його цінність значно знижується, а зацікавленість громадян мінімізується і в інших формах участі в законотворчості.

По-четверте, розвиток конституційно-правової науки в галузі дослідження інституту народного veto відбувається занадто повільно, хоча цей напрямок є одним із найбільш перспективних. Наразі немає єдності в науковій сфері щодо доцільності цього інституту у вітчизняних політико-правових реаліях [див., наприклад: 129]. Це також суттєво зменшує суспільно-

політичну ефективність інституту народного вето за умови перманентно високої його громадянської цінності.

Враховуючи викладене маємо зауважити, що з наведеного переліку проблематики лише лобізм неможливо жодним чином обійти чи вирішити як «проблему», оскільки політична боротьба між різними елітами та використання в цій боротьбі громадянського суспільства є власне змістом самої політики як процесу. Лобі є реаліями сучасного політикуму, а тому доцільно розглядати його як невід'ємний елемент функціонування інститутів громадянського суспільства. Ми говоримо про необхідність застосування громадянського лобі в процесах законотворчості та розширення форм та моделей реалізації відповідного права народу. Політичний лобізм має використовуватися інститутами громадянського суспільства для просування власних суспільно значущих ідей, зокрема у вигляді конкретних законопроєктів.

На цьому етапі розвитку суспільно-політичних процесів та економічних відносин в Україні лобізм позбавлений належного організаційно-правового забезпечення, що створює хибне уявлення про його перманентне корупційне призначення. Але варто наголошувати на тому, що така форма діяльності не може не використовуватися інститутами громадянського суспільства для просування народної ініціативи, а здебільшого для застосування народного вето. Головна роль при цьому відводитиметься відповідним громадським організаціям, неурядовим фондам тощо.

Як стверджує А.М. Євгенєва, «лобістська діяльність характеризується наявністю бажання з боку державних органів з'ясувати та врахувати у ході вироблення державної політики думку громадськості. Це форма діяльності спеціальних консультативно-дорадчих органів (робочі групи, громадські ради тощо), а також втілена у публічних громадських обговореннях (проведення парламентських, комітетських та інші громадських слухань, конференцій, семінарів, форумів) тощо з метою вивчення громадської думки.

Аналіз нормативно-правових основ участі громадськості в законодавчому процесі в Україні дає змогу стверджувати, що право громадян на участь у законодавчому процесі не має свого безпосереднього законодавчого закріплення, а лобізм як форма громадської участі можливий лише за умови розроблення та прийняття базового Закону України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики», який закріплюватиме ключові поняття, визначатиме основні форми участі громадськості в управлінні державними справами, закріплюватиме принципи, на яких має базуватись співпраця державних органів та громадськості» [45, с. 48]. Наразі такий закон є дієвим інструментом реалізації права народу на законотворчість лише в США та частково в Канаді. Також, як зазначається в науковій літературі, «інститут лобізму в унормованому чи не унормованому вигляді присутній у будь-якій демократичній державі» [234].

Так, з середини XX століття починається процес легалізації лобіювання через прийняття відповідних нормативно-правових актів: у США (1945 р.); у Німеччині (1951 р.); в Австралії (1983 р.); у Канаді (1989 р.). З початку XXI століття законодавче унормування процесів лобізму активізується в інших державах Європи, а саме: Польщі (2005 р.), Угорщині (2006 р.); Ізраїлі (2008 р.); Франції (2009 р.); Мексиці (2010 р.); Словенії (2010 р.); Австрії (2012 р.); Італії (2012 р.); Нідерландах (2012 р.); Чилі (2014 р.); Великій Британії (2014 р.) з певними відмінностями, але вони «забезпечили розвиток механізмів винайдення компромісних рішень в умовах кризи плебісцитної та розширення конкурентної, представницької демократії» [46, с. 31-37]. Тому вважаємо, що позитивний досвід європейських країн у цьому питанні є важливим для України.

Саме наявність закону про лобізм легалізує відносини між інститутами громадянського суспільства та державними органами, які здебільшого характеризуються як відносини лобіювання. Як слушно відмічають правники-практики, через відсутність закону про лобізм в Україні «він (лобізм – *авт.*) є, але повністю тіньовий. «Нелегальні» лобісти працюють за хабарі, відкати та

через тиск, продовжуючи розвивати корупцію в країні» [115]. Тому важливою є легалізація лобістської діяльності. У цьому контексті варто відмітити наявність законопроектних напрацювань, присвячених розв'язанню цього питання. При цьому варто відмітити велику кількість таких проєктів.

Так, у 2016 р. був запропонований проєкт Закону України «Про лобізм» № 5144 [166], який достатньо вдало та правильно визначав діяльність лобістів як легальний демократичний шлях взаємодії влади та суспільства, мав на меті створення законодавчих бар'єрів для зловживань і корупції, а також формування механізму контролю за лобістами та їхніми відносинами з органами державної влади та органами місцевого самоврядування тощо [див.: 158].

У 2020 році у Верховні Раді України було зареєстровано чотири аналогічних проєкти законів, а саме: «Про лобізм» № 3059-1 від 28 лютого 2020 р. [165]; «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» № 3059 від 11 лютого 2020 р. [162]; «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» № 3059-2 від 02 березня 2020 р. [169]; проєкт Закону «Про лобістську діяльність» 3059-3 від 03 березня 2020 р. [167]. Безумовно, що ці законопроекти потребують свого доопрацювання [див., наприклад: 108], втім, необхідність законодавчого регулювання лобістської діяльності, зокрема в контексті пошуку ефективних моделей реалізації народом право на участь у законотворчості є очевидною.

Адже той факт, що закон про лобістську діяльність в Україні не прийнято, негативно впливає на законотворчу практику. І тут варто погодитися з висновками, що «легалізація лобізму в Україні була б однозначно великою допомогою антикорупційним органам. А найголовніше, легалізація лобізму в Україні означала би удосконалення так званого суспільного договору, де усі сторони суспільного діалогу були б набагато чесніші один з одним, ніж це є зараз» [133].

Коли говорять про лобі в українських реаліях, то передусім уявляємо механізм пошуку політичного компромісу між різними елітами. Однак,

закріпивши на законодавчому рівні такий інструмент громадського впливу на політичні процеси, створимо передумови для розширення залучення інститутів громадянського суспільства до участі в процесах законотворчості, що апріорі розширить можливості народу реалізовувати відповідне своє право, зокрема за рахунок інституту народного вето.

Основна складність у практичному запровадженні цього інституту полягає в часових обмеженнях, але якщо інститути громадянського суспільства активніше долучатимуться до відносин із приводу законотворчості на етапах створення законопроекту, то і громадськість отримуватиме значно більше можливостей для ознайомлення, оцінювання та формування власної позиції з приводу того чи іншого законопроекту. У кінцевому результаті це призведе до того, що громадяни через відповідні громадські організації отримуватимуть більше конституційно-процесуальної правоздатності для реалізації свого права не лише на народне вето, але і ні законодавчу ініціативу.

У такому випадку інститут народного вето концептуально варто сформувати в такому вигляді: право народу через відповідне інституційне середовище громадянського суспільства впливати на якість законотворчої діяльності парламенту шляхом вираження незгоди із тими чи іншими положеннями законопроекту або змістом законопроекту в цілому на будь-якому етапі його розроблення та після прийняття. Отже, розширюються можливості впливу з боку громадськості на процес законотворчості шляхом вираження саме незгоди, оскільки це не буде кваліфікуватися як втручання в діяльність парламенту, а виступатиме формою вираження громадської думки. Варто зауважити, що таке вираження має набувати певної, конституційно визначеної межі та форми, що традиційно може відбуватися шляхом волевиявлення, втім, не такого масштабу, як всеукраїнський референдум, але за умови значно ширшого охоплення громадськості, ніж це здійснюється під час реалізації права на петиції.

«Драйвером» цього процесу виступатимуть громадські організації, які залучаються до відносин лобіювання того чи іншого законопроекту. З одного боку, вони активно просуватимуть ті чи інші погляди політичних еліт, а з іншого, консолідуватимуть суспільну думку, і у випадку, коли така думка виявить реальне негативне ставлення громадськості до законопроекту, можна говорити про нівелювання політичних маніпуляцій.

Отже, інститут народного вето виступатиме своєрідним «санітарним» засобом оздоровлення правового середовища країни, мінімізації заздалегідь нежиттєздатних моделей правового регулювання, або їхніх кон'юнктурних проявів, які не мають жодного соціального чи суспільного призначення, окрім розв'язання суто економічних інтересів тієї чи іншої еліти.

Отже, інститут народного вето виявляється у створенні механізму доступу громадськості до процесу визначення допустимості та необхідності ухвалення того чи іншого закону. Цей механізм має містити низку ключових складових, а також реалізовуватись у певній алгоритмічній послідовності, що надає підстави визначити в ньому три етапи (окрім всеукраїнського референдуму з питання про «втрату чинності законом України або окремими його положеннями», відповідно до п. 4 ч.1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум»): відхилення законопроекту; паралельного волевиявлення; послідовного волевиявлення.

Так, етап відхилення законопроекту проявляється в створенні електронно-інформаційного середовища, в якому громадяни матимуть змогу виразити своє ставлення винятково щодо питання неприйнятності законопроекту. Відповідно до Закону України «Про регламент Верховної Ради України» (далі – Регламент Верховної Ради України) [172], до попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття (ч. 5 ст. 93). Отже, чинним законодавством передбачається можливість залучати представників

громадянського суспільства (об'єднань громадян) висловити свою позицію щодо доцільності прийняття законопроекту.

Втім, таке залучення громадськості є правом, а не обов'язком профільного комітету Верховної Ради України («може запропонувати», отже, норма зазначеної статті є диспозитивною, а не імперативною). Крім того, можливість виразити своє ставлення до прийняття чи неприйняття законопроекту у громадськості є тільки на етапі «до попереднього розгляду законопроекту».

Відповідно, проаналізовані законодавчі положення не забезпечують у повному обсязі право громадськості виразити свою точку зору щодо прийнятності чи неприйнятності законопроекту. Водночас, заслуговує на увагу положення п.4 ч.1 ст. 114 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якого, за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про «опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою офіційному друкованому виданні для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання».

Отже, допускається можливість участі народу в законотворчій процедурі на етапі першого читання. Безумовно, це положення є позитивним у контексті проблематики реалізації народом права на законотворчість. Водночас, ця норма, як і норма ст. 93 Регламенту Верховної Ради України, є диспозитивною та не встановлює обов'язковість проведення таких всенародних обговорень, залишаючи це питання на розсуд парламенту України. Крім того, процедурно-процесуальний порядок проведення такого всенародного обговорення потребує свого законодавчого уточнення.

Тому пропонуємо розширену діджиталізацію інформаційно-аналітичного забезпечення всього процесу законотворчості шляхом формування індивідуалізованого доступу фізичним особам, винятково громадянам України, за їх індивідуальним номером платника податків до процесу ознайомлення із законопроектом.

Так, на сайті Верховної Ради України пропонується створити відокремлену гілку голосування громадян України за відхилення законопроекту протягом всього процесу перебування його в статусі законопроекту до винесення на голосування Верховною Радою України. Доволі часто такі темпоральні межі є розтягнуті в часі, а інколи збільшуються ще й процедурами декількох читань у парламенті та розроблення відповідних правок.

Наприклад, часовий проміжок між поданням законопроекту «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» до Верховної Ради України (6 червня 2020 р.) та винесення його на друге читання (27 листопада 2020 р.) становив майже пів року (Закон України «Про всеукраїнський референдум» ухвалений 26 січня 2021 р.) [20] і це не поодинокий приклад. З урахуванням цього громадяни матимуть доволі тривалий період доступу для ознайомлення із законопроектом та прийняттям рішення щодо вираження своєї незгоди із ним. При цьому незгода має бути мотивована, що означає наявність обов'язкового поля для заповнення – «недоліки законопроекту». Письмове заповнення такого поля мінімізує штучний вплив так званих ботів на процес ухвалення законопроекту.

Другим елементом захисту цієї системи є застосування такого волевиявлення громадян через застосування інформаційної мережі «Дія», що значно підвищуватиме не лише релевантність отримуваного зворотного зв'язку від суспільства, але і знову ж таки виступатиме елементом інформаційної безпеки.

Етап паралельного волевиявлення – це етап, після отримання Парламентом законопроекту до голосування (друге читання, відповідно до глави 20 «Розгляд законопроектів у другому читанні» Регламенту Верховної Ради України) і до його направлення Президенту України (відповідно до ч. 4 ст. 130 Регламенту Верховної Ради України), на якому громадяни України мають можливість ухвалити електронну петицію кількістю голосів не менше

ніж 1 мільйон про відхилення того чи іншого законопроекту. Це етап є доволі стислим за часовим терміном.

Зокрема, за попереднім прикладом щодо процедури прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» часовий проміжок між другим читанням (27 листопада 2020 р.) та його направленням на підпис Президенту України (17 лютого 2021 р.) становив менше трьох місяців [20]. Єдиним питанням у такій петиції є незгода із законопроектом. Підготовка такої петиції має здійснюватися не лише окремими громадянами, але й інститутами громадянського суспільства. Ця петиція має бути обов'язкова для розгляду Президентом України та Верховною Радою України у випадку, якщо вона набере відповідну кількість голосів, а законопроект, якого вона стосується, має бути направлений на доопрацювання, або взагалі знятий із голосування.

Етап послідовного волевиявлення – це етап від ухвалення відповідного законопроекту та набуття ним конституційно-правового статусу закону, тобто після підпису його Головою Верховної Ради України (відповідно до ч. 2 ст. 130 Регламенту Верховної Ради України) до кінцевого підпису Президентом України відповідного закону (відповідно до ч. 2 ст. 94 Конституції України). Протягом цього етапу передбачається не лише запровадження електронної петиції у формі відмови від закону, тобто прямого народного вето, але і розроблення експертних висновків із питань недоцільності чи помилковості прийняття відповідного закону. Вони мають розміщуватися разом із відповідною петицією та направлятися безпосередньо Президенту України. У випадку, якщо така вмотивована електронна петиція набере понад 1 мільйон голосів, закон підлягає поверненню до Верховної Ради України. Головна ідея полягає в тому, що таке народне вето, на відміну від вето Президента України, Верховна Рада України не має можливості подолати. Це означає обов'язковість для перегляду положень законопроекту.

Варто підкреслити, що всі перелічені вище етапи застосовуються до тих законопроектів, щодо яких немає прямої конституційної заборони на проведення всеукраїнського референдуму. Так обґрунтовується необхідність

розширення форм залучення громадськості до процесів законотворчості. Збільшення ролі інститутів громадянського суспільства, розширені можливості діджиталізації процесу застосування народного вето, наділення статусом «обов'язкових для розгляду» петицій про скасування того чи іншого законопроекту чи закону – усе це є допустимими засобами розширення права народу на участь у законотворчості, але з однією важливою умовою. Такою умовою, на наше переконання, є посилення ролі інститутів громадянського суспільства та розширення їхньої участі у відповідних процедурах. Зокрема йдеться про залучення громадських організацій та некомерційних неурядових організацій до процесу взаємодії із суб'єктами законотворчого процесу.

Така взаємодія має проявлятися за кількома напрямками, що відкриватиме доступ громадськості до процесів законодавчої ініціативи та публічного обговорення законопроектів. Варто розуміти, що законотворча діяльність Верховної Ради України налічує понад тисячі законопроектів, що розглядаються протягом однієї сесії і доволі часто вони стосуються окремих точкових змін до законодавства, що не викликають жодних сумнівів у необхідності та доцільності.

Водночас існує і більш системна законотворча діяльність, коли справа стосується законопроектів, які суттєво впливають на регулювання суспільних відносин. Саме доступ до процесу прийняття таких законів і повинна мати громадськість, а участь у цих процесах відповідних інститутів громадянського суспільства забезпечуватиме не лише необхідний рівень громадського контролю, але й розширить можливості для підвищення ефективності самої законотворчої роботи.

Наразі той науково-експертний потенціал, яким володіє Парламент України та відповідні його комітети, звужений до Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України. Інститути громадянського суспільства мають значно ширші можливості для залучення високопрофесійних наукових кадрів, для обміну досвідом та співпраці із європейськими державами, неурядовими дослідними інституціями та

донорськими програмами для підсилення ролі демократичних інститутів під час регулювання різних сфер суспільного буття [див., наприклад: 216, с. 332-367]. Крім того, в умовах війни суттєво підвищується згуртованість, національна єдність громадянського суспільства та активізується діяльність його інститутів [див., наприклад: 34], що підкреслює спроможність інститутів громадянського суспільства виступати активними акторами щодо процесу реалізації народом права на законотворчість.

Необхідність розширення права народу на законотворчість вимагає перегляду самого механізму доступу до цього процесу. Сучасний рівень транспарентності політики уряду та парламенту, що передбачає інформування громадян про хід законотворчої роботи, вже не відповідає суспільним вимогам, особливо з урахуванням впровадження концепцій сталого розвитку та «good governance» в суспільне життя. Громадськість вимагає більш широкого залучення, і навіть наявний формат електронних петицій не може повною мірою задовольнити цю потребу. Можливість ознайомлення з законопроектами без ефективних інструментів впливу на їх виправлення, доповнення або прийняття створює враження про номінальне дотримання засад демократії. Тому варто розглянути впровадження моделі відносин між громадськістю та Парламентом, в якій останній активно використовуватиме соціальний, інтелектуальний та людський потенціал суспільства з метою підвищення якості законопроектів. Своєю чергою, населення отримає більше можливостей для вираження власної волі та оформлення її у вигляді відповідних пропозицій до законопроекту. Для того, щоб цей процес був ефективним та оперативним, необхідним є залучення до нього інститутів громадянського суспільства, які одночасно будуть консолідувати пропозиції народу, з іншого – здійснювати нагляд за дотриманням конституційних гарантій щодо участі громадян в управлінні державними справами. Інститути громадянського суспільства здійснюватимуть також і функцію додаткового інформаційно-аналітичного супроводу законотворчого процесу.

При цьому варто зазначити, що роль інститутів громадянського суспільства в процесі законотворчості не має переходити межу моделі представництва інтересів громадськості. Право народу на участь у законотворчості означає, що народ є не лише носієм, але суб'єктом його реалізації.

У попередніх розділах була доведена необхідність чіткої детермінації ознак суб'єктності народу, але варто пам'ятати і ту обставину, що народ сам по собі є деінституціоналізованим суб'єктом, законодавство про всеукраїнський референдум наголошує на необхідності проявлення ініціативи, що покладається на відповідну ініціативну групу всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (далі – ініціативна група), яка здійснює збір підписів під ініціативою щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (ч.2 ст. 29 Закону України «Про всеукраїнський референдум»). Ініціативна група утворюється на зборах громадян України, в яких беруть участь не менш як триста виборців (ч.1 ст. 30 Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

За цією аналогією ми наголошуємо на необхідності залучення інститутів громадянського суспільства, переважно у формі громадських організацій, до процесу реалізації народом права на законотворчість. У такій моделі їх роль полягає у виконанні таких обов'язав: вивчення громадської думки та акумуляція звернень громадян із законодавчою ініціативою, виокремлення найбільш пріоритетних напрямків подальшої законотворчості; активізація громадських обговорень щодо чинних законопроектів та формування пропозицій законопроектів у порядку законодавчої ініціативи народу; залучення експертного середовища та незалежних аналітиків з приводу ефективності та доцільності прийняття тих чи інших законів або реалізації тих чи інших механізмів державного регулювання суспільних відносин, що пропонуються для закріплення на законодавчому рівні; вивчення законопроектів, які вже внесені до Верховної Ради України та участь в процесі їх обговорення на рівні парламентських комітетів із

дорадчим голосом; інформування громадськості стосовно стану законотворчої роботи парламенту та необхідності застосування таких механізмів, як народне вето; активне лобіювання суспільних інтересів та протидія лобіювання інтересів бізнес-еліт, що суперечать або прямо зашкоджують встановленому балансу відносин; формулювання та перевірка на якість юридичної техніки законопроектів у порядку народної ініціативи з подальшим винесенням їх на загальне обговорення; ініціювання електронних петицій із питань внесення змін до законодавства або в нормативно-правових актів, що приймаються Президентом України та/або Урядом; моніторинг діяльності Верховної Ради України щодо недопущення зловживання власними повноваженнями та/або зменшення обсягу можливостей для реалізації народом права на участь у законотворчості.

Не маючи на меті перебільшити роль інститутів громадянського суспільства, водночас маємо підкреслити, що воно ефективно функціонує лише тоді, коли існують усталені канали діалогу та взаємозв'язки із органами державної влади. Проблематика взаємодії та взаємовідносин громадянського суспільства з державою (з органами державної влади) в сучасній юридичній літературі досліджено всебічно та глибоко [див., наприклад: 34, с. 418-673; 114, с. 1-8; 21].

У такій моделі (рис. 3.1) відносин інститути громадянського суспільства виконуватимуть фактично подвійну роль: з одного боку, акумулюватимуть та консолідуватимуть політичну суб'єктність народу та пропозиції із удосконалення законодавства.

Запропонована модель має суттєві переваги, оскільки перетворює інститути громадянського суспільства в «драйвери» відносин із приводу законотворчості, не змінюючи при цьому суб'єктний склад таких відносин, який визначений на конституційному рівні.

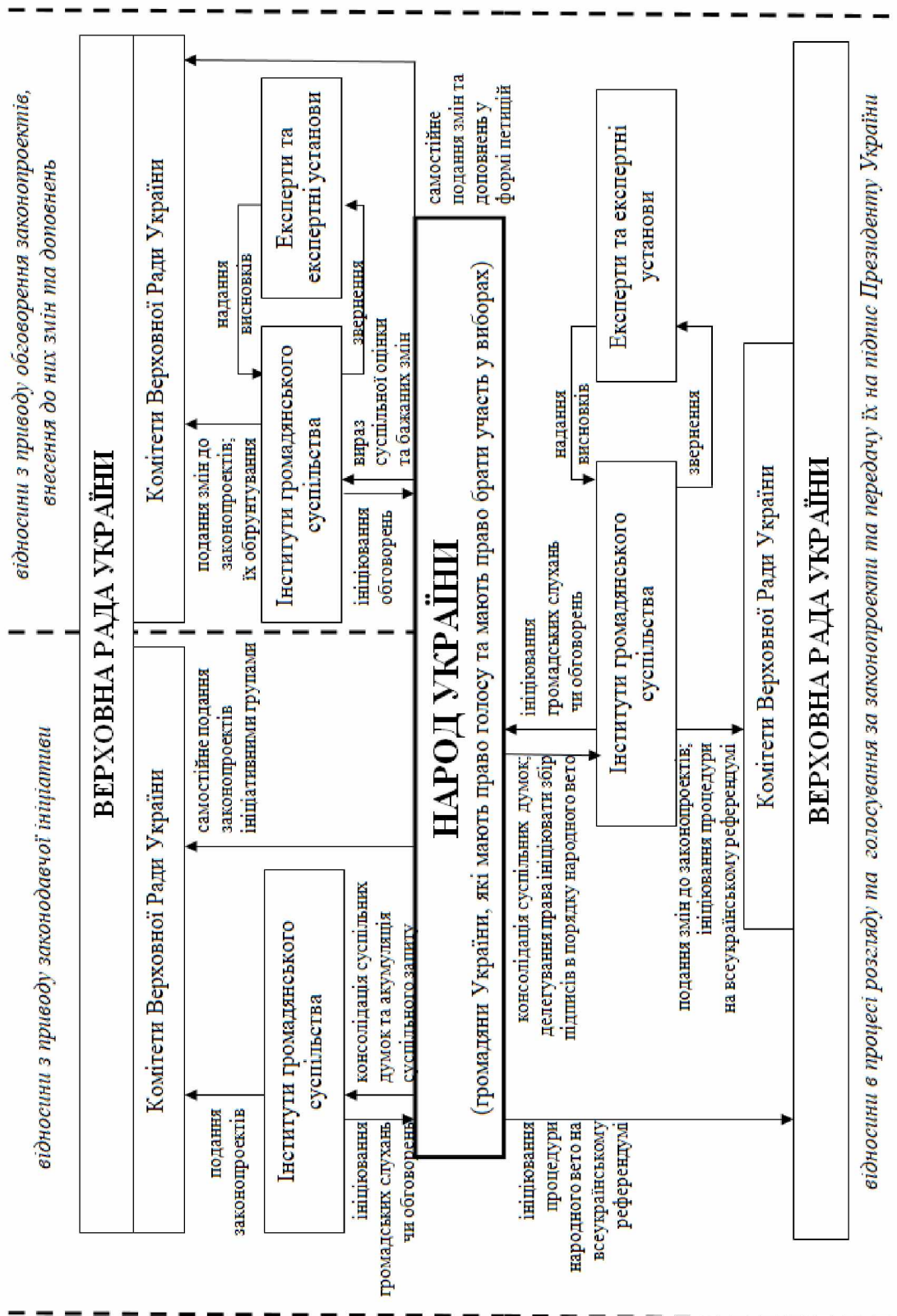


Рис. 3.1. Модель залучення інститутів громадянського суспільства до процесу реалізації народом права на участь у законотворчості

При цьому учені акцентують увагу на тому, що «панівні форми взаємовідносин органів публічної влади й інституцій громадянського суспільства потребують модернізації та утвердження через закріплення в законодавстві більш чіткого порядку врахування ініціатив громадянського суспільства...» [95, с. 346]. Тому необхідно визначити як аксіому тезу про необхідність стійкого діалогу між цими суб'єктами та його відповідного нормативно-правового забезпечення для того, щоб і громадськість могла реалізувати своє право на участь в управлінні державними справами, і держава на практиці могла реалізувати ті конституційні гарантії права народу на участь у законотворчості, що закріплені в Конституції України.

Громадяни України, зокрема виборці, які мають право голосу на виборах, можуть реалізовувати своє право на участь у законотворчості безпосередньо. Проте вони також мають можливість делегувати це право іншим інститутам громадянського суспільства на окремих етапах законотворчого процесу.

Делегування права на участь у законотворчості інститутам громадянського суспільства не обмежує конституційно-правові гарантії народу в його ролі суб'єкта законодавчої ініціативи та обговоренні законопроектів (у межах народного вето). Навпаки, це сприяє консолідації суспільних запитів і дає змогу більш точно та чітко формулювати відповідні пропозиції, передусім використання високого рівня юридичної техніки та професіоналізму.

Ця співпраця також може бути збагаченою завдяки залученню представників експертного середовища. Самі інститути громадянського суспільства також мають кваліфікованих спеціалістів, які іноді здійснюють відповідні функції в таких організаціях на постійній основі. Не варто обмежуватися лише громадськими організаціями, оскільки «провайдерами» суспільної думки можуть бути, серед іншого, й благодійні організації, особливо актуальною їхня активність є під час запровадження воєнного стану та протистояння України агресії з боку російської федерації. Тобто їхня

професійна діяльність ретранслюється з урахуванням суспільних запитів та проблем у відповідні пропозиції щодо зміни та (або) доповнень законодавства, зокрема на етапі розгляду наявних законопроектів.

Народ України виступає при цьому активним учасником процесів обговорення, зокрема шляхом подання електронних петицій та функціонування ініціативних груп. Це стосується зокрема процесу всеукраїнського референдуму. Найголовніше при цьому розуміти, що залучення інститутів громадянського суспільства до моделі, зображеної на рис. 3.1, відбувається в межах відносин делегування останнім повноважень представляти інтереси народу у відносинах із суб'єктами законотворчого процесу.

Тут не йдеться про делегування права на законодавчу ініціативу чи ухвалення остаточних рішень, як наприклад, у межах всеукраїнського референдуму. Інститути громадянського суспільства вступають у взаємовідносини із комітетами Верховної Ради України, Парламентом України винятково з метою більш чіткої інституціоналізації такого процесу.

Так, народ сам по собі не може залучати представників експертного середовища та ефективно використовувати результати їхньої діяльності, зокрема через те, що вони діють переважно на платній основі. Крім того, експерти виконують суто аналітичну функцію, вони частіше за все не мають необхідних можливостей та інструментів для трансформації власних висновків у відповідну законодавчу ініціативу чи в діалог із органами законодавчої влади.

Наведені вище функції виконують громадські організації, до яких входять особи, які професійно організовують суспільний діалог між державою та соціумом. Вони набувають процесуального статусу посередників із делегованими повноваженнями, але обмежені винятково тим колом повноважень та тими позиціями, які надаються та висловлюються громадськістю.

Сучасний стан розвитку суспільно-політичних процесів в Україні інколи хибно інтерпретує роль громадських організацій, наділяючи їх повноцінним конституційно-правовим статусом під час таких процедур, як: громадські слухання; громадські ініціативи; розгляд конституційних скарг у Конституційному Суді України тощо. Насправді такі організації не мають самостійної правосуб'єктності, вони лише виконують функцію консолідації суспільно-політичного потенціалу українського народу, який виражається, зокрема, у законодавчій ініціативі та народному вето.

З таких позицій інститути громадянського суспільства не набувають ознак суб'єктів конституційно-процесуальних відносин, а тому не потрібно вносити і зміни в Конституцію України для залучення їх до процесів, зображених на рис. 3.1.

Визначаючи сутність та зміст запропонованої моделі, маємо наголосити на таких ключових аспектах її функціонування.

По-перше, ця модель диверсифікована залежно від етапу законотворчого процесу. Так, народ має беззаперечне право на участь у законотворчості, але варто розуміти, що ця участь не є абсолютною. Вона обмежена Конституцією України та відповідним спеціальним законодавством, положення яких свідчать про те, що участь в управлінні державними справами має відбуватися в спосіб, який би не обмежував конституційно-процесуальну правосуб'єктність самого Парламенту України. Це проявляється через пропозиції щодо внесення змін, але процес їх внесення не охоплюється ні діями інститутів громадянського суспільства, ні самим народом. Парламент не має законодавчо закріпленого обов'язку вносити ті чи інші зміни до законопроектів чи законодавства, оскільки так порушуватиметься принцип незалежності законодавчої гілки влади. Тому необхідно акцентувати увагу на розробленні відповідних змін до законодавства стосовно покладання обов'язку розглянути на засіданнях комітетів Верховної Ради України, пленарних засіданнях Верховної Ради

України та визначитися щодо долі пропозицій, наданих у спосіб, визначений у запропонованій моделі.

По-друге, акцентовано увагу, що експерти залучаються винятково інститутами громадянського суспільства на договірних засадах. Такі відносини мають передбачати наявність відповідальності експертного середовища у випадку їх залучення для отримання висновків щодо тих чи інших законопроектів. Ця відповідальність підвищуватиме якість висновків та мінімізуватиме упередженість експертів. Експертна думка має стати тим рушійним потенціалом інтелектуального капіталу, активізувати який самотійно нездатні ні комітети Верховної Ради України, ні сам Парламент України. Це елемент громадянського суспільства, який виконує свої функції винятково в концепті *good governance*, оскільки спрямований на перевірку ефективності державно-управлінських рішень та їхню відповідність демократичним цінностям. Аналітики, експерти та навіть науковці мають долучатися не до процесу обговорення законопроектів, а надавати відповідну професійну оцінку, висновки тощо, для того, щоб зафіксувати майбутню суспільно-політичну та правову модель регулювання тих чи інших сфер суспільного буття.

По-третє, інститути громадянського суспільства виконують надважливу роль кінцевого оформлення суспільних запитів у вигляді конкретних пропозицій щодо внесення змін або в наявні законопроекти, або шляхом формулювання законодавчої ініціативи. Народ, виражаючи своє право на участь у законотворчості, частіше за все формулює його у вигляді сентенцій, які мають змістовне навантаження, але не отримують відповідного правового оформлення. Громадські організації та інші неурядові інституції формують відповідну сферу проблемних питань, які потребують належної уваги з боку законодавця та які водночас відображають найбільш актуальні суспільні запити. Надалі, шляхом експертно-аналітичного опрацювання, вивчення громадської думки формується певна дисперсія тих механізмів державного регулювання суспільних відносин, які потребують змін. У

кінцевому результаті формулюються чіткі правові моделі регулювання суспільних відносин або пропозиції у вигляді правових норм, що пропонуються до прийняття чи внесення змін у відповідні закони та законопроекти.

По-четверте, у жодному випадку не відбувається заміна суб'єкта законодавчої ініціативи в розумінні права народу на участь у законотворчості. Інститути громадянського суспільства виконують лише делеговані повноваження та виступають у ролі центрів консолідації соціального, людського й інтелектуального капіталу. Український народ не позбавляється можливості самостійно, у звичний для нього спосіб (електронні петиції, ініціювання всеукраїнського референдуму) реалізовувати пряму право на участь у законотворчості. Те, що пропонується, так би мовити, посередництво інститутів громадянського суспільства у відносинах народу та парламенту, яке продиктовано необхідністю підвищити ефективність такої взаємодії. У нинішньому стані, коли Верховна Рада України розглядає лише електронні петиції та звернення і за умови, коли фактично відсутня детермінована інша сторона відносин із приводу законотворчості, Парламент України втрачає необхідну концентрацію відповідальності перед виборцями.

Отримавши інститути громадянського суспільства в ролі провідників ідей народу та конкретних суспільних запитів громадськості, парламент отримує відповідну інституціалізовану сторону відносин.

Навіть незважаючи на те, що такі інститути мають лише обмежене коло повноважень і всі вони є делегованими, Парламент України має вибудовувати більш конструктивний діалог, який не дає можливостей уникнути політичної відповідальності.

Важливо наголосити, що запропонована модель об'єктивує контрольні-наглядові функції інститутів громадянського суспільства стосовно якості законотворчої роботи як Верховної Ради України в цілому, так і її комітетів. Саме громадські організації під час взаємодії з останніми отримують можливість ознайомитися із мотивацією народних депутатів під

час ухвалення тих чи інших законів, рівнем обґрунтованості необхідності їх прийняття, а також безпосередньою якістю юридичної техніки під час формулювання правових норм. Надалі все це ставатиме предметом звітування інститутів громадянського суспільства перед громадськістю, що формуватиме уявлення населення про рівень ефективності діяльності окремих депутатів, депутатських фракцій чи цілих партій.

Усе це матиме відповідні наслідки (відкликання мандатів, зменшення підтримки, вираження громадської незгоди, втрата підтримки під час наступних виборів тощо), що власне і є елементом політичної відповідальності парламенту перед суспільством.

Отже, обґрунтованим є висновок щодо необхідності розширення можливостей реалізації права народу на участь у законотворчості, зокрема за посередництвом інститутів громадянського суспільства. При цьому варто наголосити, що таке розширення потребує розроблення та внесення відповідних змін до чинного законодавства шляхом розроблення ефективних механізмів удосконалення правового забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості.

3.3. Удосконалення правового забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні

Сучасний стан законодавчого забезпечення права народу на участь у законотворчості вимагає суттєвого удосконалення. Проведений вище аналіз продемонстрував, що український законодавець визнає це право, не обмежує його сутнісний зміст, але не створює необхідного організаційно-правового забезпечення для його ефективної реалізації. Визнаючи міжнародні стандарти демократичного розвитку, проголошуючи відданість міжнародним актам про права людини і громадянина, а також прагнучи створити стійкі суспільно-політичні відносини, які б мінімізували настання кризових явищ, держава

намагається не лише декларувати, але й підтримувати розширений доступ громадян до управління державними справами, але на законодавчому рівні все це обмежується декількома моделями суспільних відносин. Це слушно резюмується в науковій літературі: «Правотворчих повноважень українського народу не може не існувати зовсім, вони не можуть бути символічними або такими, що існують тільки для легалізації заздалегідь відпрацьованих і вигідних органам публічної влади нормативно-правових актів. Вони мають набувати повноцінного закріплення в нормативно-правових актах» [66, с. 83].

Одна із головних проблем полягає в тому, що право народу на участь у законотворчості не має належної деталізації в положеннях Конституції України. Утім, розв'язання цієї проблеми через внесення змін в Конституцію України вважаємо неефективним напрямком удосконалення законодавства. Це пояснюємо складністю процедури внесення змін до Конституції (див., розділ XIII Конституції України) та, незважаючи на пряму дію її норм (ч. 2 ст. 8 Конституції України), об'єктивною потребою внесення в подальшому відповідних змін до спеціальних законодавчих актів. Вважаємо, що доцільно уникати таких ускладнень, а тому наголошуємо на необхідності реалізації потенціалу юридичної техніки в контексті удосконалення положень законодавчих актів без відповідного внесення змін до Основного Закону України.

Юридична точність та визначеність дадуть змогу розширити практичний потенціал конституційно-правової доктрини через формулювання положень законів, якими регулюються окремі засади реалізації права народу на участь у законотворчості. Належний рівень законодавчої техніки зумовлює ефективність впливу законодавства на політичне, економічне, соціальне й культурне життя та є надійним гарантом досконалого законодавства, доступності змісту законів, чіткого застосування й повної їх відповідності волі законодавця.

Як зазначає Х. Бехруз, способом зовнішнього вираження правових приписів, який концентрує у собі використання юридичної термінології, інших засобів законодавчої техніки (юридичних конструкцій), застосування вимог сучасної літературної мови та мови офіційних документів у проєкті закону є стиль. Важливим аспектом дотримання стилістичних вимог є забезпечення зв'язності тексту закону. З одного боку, текст має бути доступним і переконливим для читачів, щоб вони зрозуміли його зміст і цілі. З іншого боку, текст має бути точним, визначеним і відзначатися високою юридичною культурою. Законодавча стилістика ґрунтується на низці прийомів, спрямованих на найефективніше використання мовних засобів у законодавчому акті. Вона базується на мовних основах, зокрема на нормативних реченнях, усталених словосполученнях і словах, а також на логічних основах, як-от правила й закони формальної логіки. Графічні стандарти також важливі, оскільки вони надають тексту локальність і допомагають структурувати його для кращого сприйняття. Ці стилістичні аспекти дають змогу створити законодавчий текст, який є якісним і зрозумілим, забезпечуючи його легке сприйняття і точність водночас [9].

Тому, на думку О.В. Богачової, «закон має бути цілісною системою, кожний елемент якої доповнює, конкретизує або розвиває попередній і одночасно є основою для розкриття положень наступних елементів. Точність, лаконічність і витриманість стилю – характерні риси мови законів. Якщо засоби законодавчої техніки – це інструментарій юридичного виразу та зовнішнього викладення волі законодавця, то прийоми законодавчої техніки – це певний порядок, способи раціонального використання зазначених засобів під час формулювання в тексті проєкту закону необхідних для регулювання відповідних питань норм права» [12].

Серед основних прийомів законодавчої техніки вирізняються ті, що характеризують ступінь узагальнення конкретних показників норми і

спосіб викладення її елементів. Прийоми законодавчої техніки сприяють повному, точному, економному, суворо юридичному викладенню змісту нормативних приписів, їх чіткій словесній фіксації у проекті закону.

Належний рівень законодавчої техніки під час розробки законів зумовлює ефективність впливу законодавства на політичне, економічне, соціальне й культурне життя та є надійним гарантом досконалого правового поля, доступності змісту законів, правильного їх застосування і повної відповідності волі законодавця. Як слушно відмічають фахівці, «недооцінка та спрощення законодавчої техніки призводять до численних законодавчих і правозастосовних помилок, породжують неправильне сприйняття права та порушення законності, що тягне за собою зниження ефективності законів, ускладнює їх уніфікацію тощо» [109, с. 260]. Тому головним завданням організації законопроектної діяльності є забезпечення обов'язкового застосування її учасниками вимог законодавчої техніки саме через нормативне регулювання цього аспекту.

За відсутності нормативного регулювання питань законодавчої техніки доцільно використати час на розвиток, удосконалення та універсалізацію її вимог, результатом чого буде видання «Правил законодавчої техніки» загального застосування, необхідність яких давно назріла, адже ефективна робота зі створення законів потребує вироблення та уніфікації єдиних техніко-юридичних правил та вимог до їх підготовки. Від розв'язання цієї проблеми значною мірою залежать ефективність законодавства в цілому, правильне розуміння, обґрунтоване застосування законів, їх належний облік та систематизація. Саме тому, на думку В.С. Голубовської, з метою реальної реалізації конституційного права народу України – права суб'єкта законодавчої ініціативи – необхідно прийняти закон про порядок законодавчої ініціативи й участі громадян у цьому процесі, розробити механізм прийняття пропозицій від народу. Організувати широке обговорення

громадськістю законопроектів, що приймаються. Створити ефективний механізм врахування пропозицій від колективів і громадських об'єднань. Організувати системне вивчення, аналіз та узагальнення національного та зарубіжного досвіду діяльності суб'єктів законотворчості. Структурувати законодавчу базу з метою полегшення пошуку необхідних документів. Створити можливість пошуку за темами [30]. Усі ці заходи, на думку вченої, підвищують рівень якості законодавчої техніки, хоча, як було вище визначено, немає об'єктивної необхідності приймати окремий (профільний) закон про порядок законодавчої ініціативи, значно ефективнішим є удосконалення наявних правових моделей та конструкцій.

Так, запропоновані такі основні напрямки удосконалення сучасного законодавчого забезпечення права народу на участь у законотворчості шляхом розширення механізмів державного регулювання відносин між ним та суб'єктами законотворчого процесу:

- удосконалення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо розширення конституційно-процесуальної правосуб'єктності народу як учасника відносин з приводу законодавчої ініціативи та розширення механізмів реалізації права народного вето шляхом, який було обґрунтовано вище (підрозділ 3.2 дисертації);

- внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський референдум» з метою удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості через залучення до цього процесу інститутів громадянського суспільства (враховуючи їхню роль та значущість у процесах народної законотворчості, що було обґрунтовано в підрозділі 3.1. дисертації), зокрема під час здійснення народної ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму;

- прийняття нового спеціального Закону України «Про місцевий референдум», яким визначатиметься особливість реалізації місцевого референдуму та встановлюватимуться імперативи прийняття в значенні

законодавчої ініціативи рішень, прийнятих на такому референдумі, за умови, якщо вони мають суспільне значення та безапеляційну підтримку населення.

Усі ці напрямки відповідають потребам сучасного законодавчого регулювання демократичних процесів, демонструють реальну спроможність народу реалізувати своє право на участь у законотворчості, а також реалізують низку тенденцій державної правової політики, зокрема щодо розширення системи гарантій реалізації конституційних прав громадян, що передбачені в стратегічних актах держави. Так, наприклад, «Національна стратегія у сфері прав людини» містить таку стратегічну мету діяльності держави у цій сфері, як «забезпечення з урахуванням міжнародних, у тому числі європейських, стандартів право громадян ... брати участь в управлінні державними справами» [127], що, як було доведено вище, діалектично пов'язано з правом народу на участь у процесі законотворчості.

Одним з основних показників ефективності законотворчого процесу є стан чинного законодавства, який проявляється як у кількісних показниках, так і у цілісності, узгодженості системи законодавства та в його впливі на суспільні відносини. Об'єктивною основою удосконалення законодавства України є, насамперед, розвиток системи права, який зумовлюється потребами суспільства та його складових частин і забезпечується державою. Отже, науковий аналіз проблем системи права є необхідним науково-методологічним інструментом для практичного розв'язання основних завдань правового регулювання суспільних відносин, зокрема створення можливостей для реалізації державної політики, які в процесі законотворчості розвиваються, закріплюються, конкретизуються і набувають об'єктивної властивості права – системності.

Необхідно відмітити, що законодавча влада відповідальна за те, наскільки повно вона представляє суспільні інтереси, відображаючи їх у

законах держави. І тому закон є обов'язковим для всіх саме тому, що він є актом парламенту, який представляє інтереси всіх прошарків і соціальних груп і має відповідати інтересам суспільства, його численним потребам. Ці цілі потребують від Верховної Ради України відповідального підходу до оперативного розв'язання комплексних і системних завдань законодавчого забезпечення різних сфер суспільного життя.

Законотворча діяльність в Україні, починаючи з 1990 року, була спрямована на розв'язання найважливіших завдань: створення цілісної, узгодженої системи законів, реалізація яких сприяла б подальшому розвитку України як демократичної, правової держави, забезпеченню реалізації та охорони прав і свобод людини, переходу до нової економічної системи, розвитку та зміцненню зовнішньополітичних, економічних, науково-технічних, культурних та гуманітарних зв'язків із зарубіжними країнами тощо. Творення вітчизняного законодавства великою мірою визначалось конкретно-історичними тенденціями і проблемами його функціонування, які, своєю чергою, обумовлювалися об'єктивними закономірностями розвитку суспільства, наявними умовами й потребами суспільного життя.

У цьому контексті саме по собі прийняття Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» демонструє прихильність української держави ідеям сучасного юридичного позитивізму, коли для реалізації прямих норм Конституції України в частині діяльності Українського Парламенту мав з'явитися окремий спеціальний законодавчий акт, який би не стільки регулював діяльність Верховної Ради, скільки забезпечував дієвість механізмів законодавчої діяльності, виокремив законотворчий процес в окремий вид суспільних відносин, пов'язаних із установленням загальноприйнятих правил поведінки, якими визначається весь концепт суспільного буття.

Регламент Верховної Ради України за своїм конституційно-правовим призначенням виступає своєрідним методичним забезпеченням діяльності Парламенту, визначаючи вимоги для кожної процедури та кожного елемента взаємовідносин між його структурними підрозділами в процесі реалізації законодавчої влади. Утім, необхідно звернути увагу на найбільш суттєвий недолік цього законодавчого акту – він фактично позбавлений ефективних механізмів державного регулювання відносин Парламенту з іншими державними інституціями в процесі формування правового поля України.

Норми, якими регулюється порядок прийняття законів за ініціативою Президента України чи Кабінету Міністрів України, дають уявлення не про модель таких відносин, а про спосіб та механізми реагування Верховною Радою на ті чи інші модуси законотворчого процесу. Аналізований нами Закон не поширює свій регуляторний вплив на процеси творення законодавчих ініціатив всіма суб'єктами, які мають на це право. Тобто регулювання відносин у сфері законотворчості починається фактично з отримання таких ініціатив Парламентом.

Такий підхід, на наше переконання, є фрагментарним та не розкриває основну сутність законотворчого процесу – філософсько-правовий та суспільно-політичний зв'язок перспектив законодавчого мислення із реальним станом розвитку суспільних процесів та суспільних запитів населення. Іншими словами, поява законів має не лише бути реакцією на зміни соціально-економічних умов існування держави, але і передбачати досягнення стратегічних цілей цивілізаційного розвитку нації. Законодавство має забезпечувати нову якість розвитку держави й суспільства, моделювати стан суспільних відносин та прогнозувати їх.

Для цього сам процес законотворчості вимагає такого рівня організаційно-правового забезпечення, який би відповідав потребам стратегічного розвитку держави в цілому, та процедур державно-

правового регулювання суспільних відносин. Отже, законодавство, яким регулюється процес створення нового законодавства, має за рахунок високого рівня ефективності регуляторних механізмів забезпечувати якість та ефективність тих державно-правових механізмів, які закладаються в новостворені норми.

На сьогодні, на жаль, ці вимоги не виконуються повною мірою. Конституція України, як правовий акт прямої дії, чітко окреслює перспективи законодавчого забезпечення всіх без винятку суспільних процесів, але створення галузевого законодавства – це діяльність конкретної державної інституції – Верховної Ради України. Парламент у системі механізму держави традиційно виконує не лише представницьку функцію, але і виступає об'єктом політичного протистояння різних еліт держави, що з-поміж іншого впливає на пріоритетність завдань прийняття нового законодавства. Але системоутворювальні процеси в державі, як власне й діяльність самого Парламенту, потребують значно більшої уваги з боку законотворців. Варто зауважити, що не лише законодавство, але й механізми функціонування органів державної влади мають відповідати тим принципам правового моделювання та прогнозування, які нами застосовуються і до регулювання суспільних відносин.

Наразі організаційно-правове забезпечення законотворчої діяльності Верховної Ради України визнається фахівцями у сфері конституційного права недостатньо ефективним та багато в чому безсистемним.

У перспективі така безсистемність законодавства має бути подолана, для чого необхідно вести роботу, орієнтовану на наукове обґрунтування загальних засад класифікації законодавства, оскільки в цьому питанні поки що відсутній єдиний підхід. Тому необхідно закріпити належне співвідношення галузей, підгалузей, інститутів, інших певних масивів законодавства у сфері регулювання діяльності

органів державної влади, зокрема диверсифікуючи їх відповідно до тих гілок влади, до яких вони належать, а також розробити проблеми їхньої структуризації, з'ясування офіційної класифікації законів та їх співвідношення [93].

Україна перебуває лише на початку створення якісно нової правової системи, в основу якої має бути покладена кодифікація її галузей, однак до цього часу відсутні єдині принципи та методологічні підходи до організації кодифікаційних робіт. Тому розширення обсягів та поліпшення якості кодифікаційної діяльності мають стати одним із головних завдань законотворчого процесу в Україні. Завдяки кодифікації підвищується рівень узгодженості законодавства, посилюється системність функціонування правової системи держави, зменшується кількість нормативно-правових актів, усуваються прогалини та колізії в законодавчих актах. Кодифікація має відповідати таким об'єктивним вимогам: забезпечувати збалансоване нормативно-правове регулювання багатопланових і різноманітних відносин, адекватно відображати політико-економічні реалії суспільства, доповнювати й розвивати зміст і форму вітчизняних державно-правових традицій різних періодів, спиратися на досвід правових держав. Україні необхідно органічно, на рівні змісту й форми приєднатися до світової, передусім європейської, кодифікаційної системи.

Важливими кроками на шляху розвитку українського законодавства, формування його як цілісної та узгодженої системи були б залучення до розв'язання проблем кодифікації вчених та практиків-правознавців, проведення комплексних, фундаментальних досліджень чинного законодавства у відповідних сферах правовідносин, аналіз зарубіжного досвіду з цієї тематики, врахування норм європейського та міжнародного права, підготовка монографічних досліджень із зазначених питань, формування єдиних принципів та методологічних підходів до організації кодифікаційних робіт, видання на основі

використання найновіших досягнень правової науки науково-методичних рекомендацій стосовно підготовки кодифікаційних актів, розроблення Національної програми кодифікації українського законодавства. При цьому важливо, щоб до цього процесу були залучені інститути громадянського суспільства, як «провайдери» права народу на участь у законотворчості.

Усе це є стратегічними цілями розвитку вітчизняного парламентаризму й потребує належного рівня доктринального обґрунтування та практичного втілення. Наразі проблематика розширення права народу на участь у законотворчості в цьому контексті розглядається як один із найбільш пріоритетних галузевих напрямків. Однак в умовах чинного законодавства це право має бути імплементоване в систему відносин у галузі законотворчості, одним із суб'єктів якого виступає Верховна Рада України. На жаль, у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» законотворчу процедуру розглянуто лише як модус поведінки Парламенту щодо реалізації ним делегованих повноважень у сфері здійснення законодавчої влади.

У такому модусі діяльність усіх інших суб'єктів законотворчого процесу, зокрема законодавчої ініціативи, розглядається як елемент забезпечення первинного етапу діяльності Парламенту з приводу створення законодавства. Тому реалізація права народу на законодавчу ініціативу розглядаємо, з одного боку, як засіб забезпечення законодавчого процесу в цілому, з іншого – як спробу трансформації на доктринальному рівні цього процесу в систему відповідних відносин між органами державної влади та реальним її джерелом – народом.

Отже, з урахуванням вищенаведених проблем щодо системи вітчизняного законодавства та кореспондуючих їм тенденцій удосконалення чинного законодавства, а також ґрунтуючись на вищевикладених результатах цього дисертаційного дослідження щодо

допустимості та доцільності розширення меж практичної реалізації народом свого права на участь у законотворчості, пропонуємо внести такі зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [172].

По-перше, внести зміни до ст. 89 вказаного закону, виклавши частину першу в такій редакції: «1. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України».

По-друге, доповнити ст. 89 вказаного закону частиною 1-1 такого змісту: «1-1. Право народу на законодавчу ініціативу реалізується шляхом подання на розгляд до Верховної Ради України законопроекту, ініційованого не менше як десятима відсотками громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, що внесені до відповідного державного реєстру виборців на момент такого подання».

По-третє, доповнити Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» статтею 90-1 такого змісту:

«Стаття 90-1. Особливості оформлення законопроектів, поданих за народною ініціативою

1. Законопроект, поданий у порядку народної законодавчої ініціативи, має бути оформлений відповідно до вимог закону, цього Регламенту та інших, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів з урахуванням особливостей його підпису.

2. Законопроект, поданий до Верховної Ради в порядку народної законодавчої ініціативи, повинен мати додатки із підписами (зокрема із застосуванням електронного цифрового підпису) не менше як десятих відсотків громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, що внесені до відповідного державного реєстру виборців, на момент такого подання.

3. Законопроект, що подається в порядку народної законодавчої ініціативи, за умови, що він відповідає вимогам частини другої цієї

статті, може бути поданий до Верховної Ради уповноваженою громадською організацією, неурядовою некомерційною організацією або іншим інститутом громадянського суспільства за умови, якщо така організація та/або такий інститут громадянського суспільства виступали ініціаторами громадських обговорень або громадських слухань із приводу необхідності прийняття такого законопроекту.

4. Законопроект, поданий у порядку народної законодавчої ініціативи, у випадку відсутності громадської організації, неурядової некомерційної організації або іншого інституту громадянського суспільства, уповноваженої/уповноваженого на його подання, вважається поданим у вигляді електронної петиції за умови, якщо він відповідає вимогам частини другої цієї статті.

5. У разі, якщо громадяни України відкликають свої підписи під законопроектом, поданим у порядку народної законодавчої ініціативи, і кількість таких підписів не відповідає вимогам частини другої цієї статті, такий законопроект підлягає поверненню суб'єкта його подання.

6. Ініціатор внесення чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має право на доповідь щодо законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради та на засіданні головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з цього питання. Законопроект, що подається в порядку народної законодавчої ініціативи уповноваженою громадською організацією, неурядовою некомерційною організацією або іншим інститутом громадянського суспільства повинен мати експертний висновок щодо доцільності його прийняття, зроблений експертною установою або визнаними експертами у сфері права.

7. У випадку, якщо законопроект, поданий у порядку народної законодавчої ініціативи, відповідно до частини четвертої цієї статті, він спрямовується до відповідного галузевого комітету Верховної Ради України з урахуванням предмета його регулювання. У такому випадку

доповідь щодо законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради здійснює голова відповідного комітету Верховної Ради України.

8. Законопроект, поданий у порядку народної законодавчої ініціативи, має містити положення щодо порядку набрання ним чинності.

9. До законопроекту, поданого в порядку народної законодавчої ініціативи, застосовуються вимоги до оформлення, передбачені статтею дев'яностою цього Закону. Обов'язок дотримання цих вимог покладається на Голову відповідного галузевого комітету Верховної Ради з урахуванням предмета регулювання законопроекту».

По-четверте, доповнити Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» статтею 103-1 такого змісту:

«Стаття 103-1. Особливості здійснення експертизи законопроектів, поданих за народною ініціативою

1. Законопроект, поданий у порядку народної законодавчої ініціативи уповноваженою громадською організацією, неурядовою некомерційною організацією або іншим інститутом громадянського суспільства, обов'язково направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження щодо його відповідності вимогам законодавчого регулювання відповідної сфери суспільних відносин. Висновки такої експертизи є відкритими й публічними та є обов'язковими для розміщення на сайті Верховної Ради.

2. Проведення експертизи та наукового дослідження, передбачених частиною першої цієї статті забезпечується за рахунок уповноваженої громадської організації, неурядової некомерційної організації або іншого інституту громадянського суспільства.

3. У випадку, якщо під час розгляду законопроекту, поданого в порядку народної законодавчої ініціативи, на засіданні головного комітету Верховної Ради приймається рішення про його направлення на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи

наукового дослідження, то така експертиза або таке дослідження здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Строки такого дослідження або такої експертизи не можуть перевищувати строки експертизи законопроектів, встановлені статтею 100 цього Закону.

4. Законопроект, поданий у порядку народної законодавчої ініціативи, внесений до порядку денного сесії Верховної Ради, під час підготовки до першого читання в обов'язковому порядку направляється для редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза й редакційне опрацювання здійснюються після прийняття законопроекту Верховною Радою в цілому.

5. Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування під час розгляду законопроекту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним. Висновки, підготовлені в порядку, передбаченому частиною першої цієї статті, є обов'язковими для урахування експертами, експертними установами під час повторного направлення на експертизу або наукове дослідження законопроекту, поданого в порядку народної законодавчої ініціативи, якщо рішення про таке направлення приймається головним комітетом Верховної Ради України».

Запропоновані нами вище зміни та доповнення до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» покликані суттєво розширити можливості для реалізації народом права на участь у законотворчості шляхом їх закріплення у вигляді імперативних модусів правової поведінки Верховної Ради України. Народ та відповідні інститути громадянського суспільства, які наведені на рис. 3.1. (див.: підрозділ 3.2. дисертації) та є провідниками законодавчої ініціативи народу, перетворюються в потужних учасників відносин із

Парламентом, які набувають необхідного рівня правосуб'єктності для того, щоби захистити демократичні цінності та права громадян.

Народна законодавча ініціатива набуває рис обов'язковості, що об'єктивує необхідність розгляду законопроектів, внесених до Верховної Ради в такий спосіб. Запропоновані нами зміни мають надзвичайну утилітарність з точки зору практичної реалізації права народу на участь в управлінні державними справами через інститут законодавчої ініціативи, що проявляється в таких аспектах.

По-перше, до відносин із приводу законотворчості пропонуємо долучити інститути громадянського суспільства. Закріплення на законодавчому рівні їхніх посередницької та представницької функцій суттєво підвищить ефективність їхньої взаємодії із органами державної влади. Це створить передумови для посилення громадського контролю за законотворчістю Верховної Ради України, зробить цей процес більш прозорим. З іншого боку, це розширить і можливості самого Парламенту в контексті консолідації додаткових ресурсів та суспільно-політичного потенціалу для пошуку найбільш ефективних механізмів регулювання суспільних відносин.

По-друге, пропонуємо безпрецедентний крок закріплення на законодавчому рівні не лише права народу на участь у законотворчості, а й механізму реалізації такого права. На сьогодні жодне законодавство у світі не має такого детального механізму, тобто право народу на законотворчість реалізується за ustalеними в суспільстві традиціями. Закріплення такого механізму на законодавчому рівні формує необхідне підґрунтя для подальшого захисту права народу на участь у законотворчості в судовому порядку, де предметом позовів виступатиме порушення Верховною Радою порядку реагування на таку ініціативу або її ігнорування. З урахуванням того, що Конституція України містить норми прямої дії, а система державних гарантій прав людини на участь в управлінні державними справами є майже недієвою, законодавча

визначеність механізмів участі народу в законотворчості створює необхідний інструментарій судового захисту аналізованого сегменту конституційних прав громадян.

По-третє, врегулювання питання експертного та інформаційно-аналітичного забезпечення законодавчої ініціативи громадян підвищує якість усього процесу законотворення. Верховна Рада отримує не лише законопроект, але і сторонню експертизу, здійснену визнаними фахівцями та експертами у відповідній галузі права. Зазначимо, що такі експерти можуть не залучатися самою Верховною Радою України з різних причин, але рівень їхніх професійних знань при цьому має бути достатньо високим. Крім того, покладення фінансових витрат за проведення такої експертизи на відповідні інститути громадянського суспільства сприятиме скороченню витрат держави на відповідне експертне забезпечення. Це відповідає вимогам економічної доцільності процесу законотворчості.

По-четверте, запропоновані вище зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» суттєво підвищують цілісність та якість законодавчого забезпечення процесу законотворення. При цьому Верховна Рада розглядається не лише як законодавчий орган із делегованими повноваженнями, а як суб'єкт відносин із громадянським суспільством із приводу формування ефективного та дієвого правового поля держави. Народ, делегуючи частину представницьких функцій інститутам громадянського суспільства, опиняється в позиції наглядача та контролера за діяльністю Верховної Ради України. При цьому інститути громадянського суспільства в таких відносинах виступають в ролі сторони дискусії щодо задоволення потреб населення в тому чи іншому механізмі регулювання відповідної сфери суспільного буття. Суб'єктність цих інститутів обмежується, з одного боку, їхнім статусом, з іншого – делегованими народом законодавчими повноваженнями Верховній Раді України. У такій ситуації народ потребує певного

представництва під час моніторингу ефективності реалізації Парламентом делегованих повноважень. І цей моніторинг, на наше переконання, втілюється у вигляді народної законодавчої ініціативи, оскільки саме в такий спосіб найбільш гостро виявляються недоліки чинного законодавства. Гострота тут обумовлюється тим, що народ не дочекавшись реакції від Парламенту, самостійно виражає прагнення змінити ті чи інші закони шляхом внесення відповідної ініціативи.

Усе наведене вище свідчить і про те, що інститут народної законодавчої ініціативи, з-поміж іншого, виступає індикатором політичної ефективності функціонування Верховної Ради України в конкретному складі. Враховуючи те, що Парламент формується політичними силами, надмірна активність народу щодо законодавчої ініціативи може означати низький рівень законотворчої діяльності Верховної Ради та певне ігнорування з її боку реальних інтересів та потреб суспільства, що воно й намагається компенсувати за рахунок реалізації права на законодавчу ініціативу.

Що стосується удосконалення законодавства щодо розширення механізмів реалізації права народного вето (необхідність якого було обґрунтовано в підрозділі 3.2. дисертації), то тут передусім пропонуємо доповнити Закон України «Про регламент Верховної Ради України» новою 104-1 статтею такого змісту:

«Стаття 104-1. Відкликання законопроектів за народною ініціативою

Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення, може визнавати неприйнятними для голосування законопроекти або окремі їх положення, внесені на розгляд Верховної Ради України, що охоплюється поняттям інституту народного вето. Народне вето стосовно законопроектів та/або їхніх окремих положень, які внесені на розгляд до Верховної Ради України, може бути реалізоване шляхом збирання підписів під відповідними електронними

петиціями про визнання таких законопроєктів та/або їхніх окремих положень такими, що не підлягають голосуванню або підлягають відкликанню».

1.Рішення щодо визнання неприйнятним для голосування законопроєктів, внесених на розгляд Верховної Ради, або окремих їхніх положень у порядку застосування інституту народного вето, приймається у випадку, якщо за відповідну електронну петицію було зібрано підписи не менше як десятих відсотків громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, внесених до відповідного державного реєстру виборців на момент підписання такої петиції. Така електронна петиція набуває статусу обов'язкової для розгляду Верховною Радою України до розгляду питання щодо голосування за законопроєкт, який є предметом відповідної петиції. Кінцевим терміном збору підписів під такою петицією є день, що передує дню, в який до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради внесено питання про голосування за відповідний законопроєкт».

Запропоновані зміни відповідною мірою кореспондують природі всеукраїнського референдуму, оскільки є проявом інституту народного вето, поряд із питаннями про втрату чинності законом України або окремими його положеннями, які, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» [161], є предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Утім, його проведення є зайвим. Зокрема, відносини з приводу всеукраїнського референдуму з підстав народного вето на стадії прийняття закону (законопроєктної стадії) своєю кінцевою метою мають донесення до законодавця позиції народу щодо недопустимості прийняття того чи іншого закону або його скасування. Ця ж позиція може бути донесена до Верховна Ради України в значно спрощеній процедурі, але при цьому

зберігатимуться основні вимоги до суб'єктного складу відповідних відносин та їхнього предмета.

Крім того, одним із принципів, на яких будується народовладдя є принцип економічної доцільності. У поєднанні із принципом дискретності повноважень органів державної влади та дискретності законодавчого регулювання ми отримуємо ситуацію, за якої основна мета народного вето (щодо відкликання законопроектів за народною ініціативою) досягається поза витратною та складною процедурою всеукраїнського референдуму. Усе це задовольняє вимоги законодавчого регулювання, але значно спрощує саму процедуру, що і свідчить про ефективність такого інструмента законотворчості.

Прийняття рішення про застосування народного вето на стадії прийняття закону (законопроектної стадії) поза процедурою всеукраїнського референдуму має розглядатися як особливий випадок народного волевиявлення. За самою конституційно-правовою природою таке волевиявлення реалізує гарантії держави не лише на його прояв, але і на утилітарність його результатів, їхню обов'язковість для органів державної влади. Відсутність громіздкого процесу визначення долі того чи іншого законопроекту але наявність при цьому можливості для контролю за якістю голосування (шляхом електронної ідентифікації громадян) – усе це свідчить про дієвість, реальність та утилітарність гарантованого державою права на участь народу в управлінні державним справами, а не демонструє номінальність необхідності дотримання процедур за умови отримання однакового результату – застосування народного вето.

Що стосується удосконалення Закону України «Про всеукраїнський референдум» [161], то окрім вище обґрунтованої авторської пропозиції 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 (див.: підрозділ 2.3 дисертації), необхідними є зміни цього Закону, що стосуються удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості через залучення до цього процесу інститутів громадянського суспільства (див.: підрозділ 3.2. дисертації). Крім того, Закон України «Про всеукраїнський референдум» [161] регулює проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з питання про втрату чинності законом України або окремими його положеннями (п.4 ч. 1 ст. 3 Закону), що, за своєю природою, є проявом інституту народного вето. Це також обумовлює перспективність залучення інститутів громадянського суспільства до процесів референдної демократії та, своєю чергою, обумовлює внесення відповідних змін до аналізованого Закону. Зокрема, пропонуємо Закон доповнити новою статтею 29-1 такого змісту.

«29-1. Особливість здійснення народної ініціативи за участі інститутів громадянського суспільства

1. Народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму здійснюється учасниками всеукраїнського референдуму, уповноваженою громадською організацією, неурядовою некомерційною організацією або іншим інститутом громадянського суспільства шляхом збирання їхніх підписів під вимогою про проведення референдуму. Збір підписів може відбуватися в режимі онлайн але за умови обов'язкової ідентифікації кожного підписанта через електронно-цифровий підпис фізичної особи.

2. Громадська організація, неурядова некомерційна організація або інший інститут громадянського суспільства можуть виступати ініціаторами питання щодо проведення всеукраїнського референдуму в порядку, передбаченому статтею 16 цього Закону.

3. Збір підписів під вимогою щодо проведення всеукраїнського референдуму може бути організовано уповноваженою громадською організацією, неурядовою некомерційною організацією або іншим

інститутом громадянського суспільства за дорученням ініціативної групи всеукраїнського референдуму, шляхом направлення відповідного письмового запиту за підписами більше ніж трьох четвертих від кількості членів такої ініціативної групи.

4. Збір підписів під вимогою щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, у випадку якщо такий збір проводиться уповноваженою громадською організацією, неурядовою некомерційною організацією або іншим інститутом громадянського суспільства за дорученням ініціативної групи всеукраїнського референдуму, може проводитися в режимі он-лайн протягом десяти днів з дня реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму».

Наступним і надзвичайно дієвим напрямком реалізації права народу на участь у законотворчості є прийняття Закону України «Про місцевий референдум», необхідність прийняття якого достатньо довго обстоюється науковцями, зокрема як важливий напрямок удосконалення конституційно-правових основ місцевого самоврядування [231, с. 232], форм локальної демократії в Україні [210, с. 238-239]. Цим законом мають регулюватися відносини з приводу ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів як форми участі громадян в управлінні державними справами та територіальним розвитком. Вважаємо доцільним запропонувати цим же законом визначити і коло імперативів щодо обов'язковості для Верховної Ради України прийняття в значенні законодавчої ініціативи рішень прийнятих на такому референдумі за умови, що вони мають вирішальне значення для потреб територіального розвитку. У цьому вбачається реалізація принципу галузевої та територіальної диверсифікації законодавчих ініціатив.

Сутність місцевого референдуму в контексті реалізації права народу на участь у законотворчості обумовлена теорією референтної демократії, яка «як і інші види народовладдя, є виявом реалізації

повновладдя народу» [143, с. 104]; теорією муніципальної влади, яка за своєю суттю – «легітимне публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що являє собою здійснення народовладдя на локально-територіальному рівні...» [6, с. 647-648]; та теорією безпосередньої муніципальної демократії, однією із форм безпосереднього здійснення якої є саме місцевий референдум [119, с. 450-456]. Відповідно, є обґрунтованою є пропозиція щодо надання результатам такого референдуму ознак обов'язковості для розгляду Верховною Радою України певних законопроектів, що стосуються територіального розвитку, місцевого самоврядування. Важливо розуміти, що шляхом участі громадян у місцевому референдумі забезпечується право громадян на участь в процесі управління державними справами. Як слушно відмічається в науковій літературі, «недостатній рівень участі населення в прийнятті управлінських рішень, як свідчать сучасні дослідження, потребує розроблення та обґрунтування заходів щодо підвищення ролі територіальних громад» [77, с. 202], зокрема через місцевий референдум. Цінність місцевого референдуму розкривається через коло питань, які на нього виносяться та механізм прийняття рішення на місцевому рівні за результатом його проведення. Усе наведене вище в сукупності із помірною витратністю аналізованої процедури робить її надзвичайно утилітарною з точки зору прояву громадянської позиції та формування суспільного запиту на зміну законодавства.

Отже, пропонуємо таку структуру Закону України «Про місцевий референдум».

Розділ I «Загальні засади». Цей розділ має установчий характер та містить положення, що визначають предмет місцевого референдуму; принципи його проведення; правовий статус суб'єктів призначенні ініціювання. Так, одним із базових принципів, на який спирається

регуляторна спроможність цього закону, є принципом територіальної обмеженості предмета місцевого референдуму межами адміністративно-територіальної одиниці субдержавного рівня. Тобто місцевий референдум може проходити в межах будь-якої адміністративно-територіальної одиниці, на рівні від області до територіальної громади, але винятково з питань, які не виходять своїм предметним інтересом за межі такої одиниці. Щодо суб'єктів призначення (ініціювання) місцевого референдуму то доцільно таку функцію покласти на органи місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Розділ II «Процедура призначення місцевого референдуму», в якому визначатимуться особливості прийняття рішення на сесії відповідної ради (сільської, селищної, міської, районної, обласної) з урахуванням місцевих ініціатив як способу реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами та територіальним розвитком. Особливість цієї процедури полягає в тому, що ініціювання проведення місцевого референдуму може належати громадській організації або іншому інституту громадянського суспільства за умови збору та представлення органу місцевого самоврядування підписів не менше ніж п'ятої частини від загальної кількості осіб, що постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та мають право голосу на момент оформлення відповідної ініціативи. Така кількість осіб, що мають право голосу – п'ята частина – цілком відповідає науково обґрунтованим висновкам про кількість виборців, які представляють достатню кількість громадян для того, щоб оперувати такими категоріями, як суспільна необхідність та суспільна доцільність.

Розділ III «Організація та проведення місцевого референдуму» за обсягом є найбільшим розділом, оскільки він регулює всю процедуру місцевого волевиявлення, починаючи від формування територіальних ділянок для голосування, відповідних комісій, затвердження форми

бюлетенів для референдуму і закінчуючи питаннями агітації та забезпечення місцевого референдуму інформаційно-аналітичним супроводом. Основний акцент, на якому варто наголосити, полягає в активній участі в таких процесах інститутів громадянського суспільства. На відміну від всеукраїнського референдуму та процесу участі цих інститутів у відносинах із Верховною Радою України з приводу реалізації права народу на участь у законотворчості, такий формат, як місцевий референдум, є значно простішим для охоплення всіх його процедурних елементів силами громадських організацій. Зокрема, це стосується узгодження формулювання питань, що виносяться на місцевий референдум, обґрунтування їх суспільної значущості та необхідності для територіального розвитку. Громадські організації можуть частково покривати витрати на проведення таких референдумів, особливо за рахунок міжнародної донорської допомоги та грантів. Також інститути громадянського суспільства виступають в умовах місцевого референдуму елементами системи інформаційно-аналітичного забезпечення його проведення із доведенням відповідних меседжів органам державної влади, особливо на рівень Верховної Ради України у випадках, коли територіальні межі референдуму збігаються або перебільшують межі окремої області. Така співпраця вкрай важлива для подальшого обґрунтування доцільності розгляду результатів місцевого референдуму в значенні народної законодавчої ініціативи.

Розділ IV «Фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення місцевого референдуму» визначає порядок фінансування за рахунок місцевих бюджетів та/або за рахунок коштів громадських організацій на засадах співфінансування чи донорського фінансування.

Розділ V «Голосування та встановлення результатів всеукраїнського референдуму», на наш погляд, не варто ускладнювати додатково, а тому він за своїм регуляторним змістом має бути тотожний

відповідному розділу Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Розділ VI «Правові наслідки місцевого референдуму» є ключовим у пропонованому законопроекті, оскільки він має визначати, що прийняті на місцевому референдумі рішення у випадку, якщо реалізація їх пов'язана із прийняттям відповідних законів Верховною Радою України, спрямовуються до неї за підписом відповідного голови виборчої комісії. При чому таке подання має відбуватися із супровідним зверненням у формі місцевої ради до Верховної Ради України із проханням обов'язкового розгляду відповідного питання. Громадські організації та інші інститути громадянського суспільства після ухвалення рішення на місцевому референдумі, яке потребує втілення за допомогою нового законопроекту, отримують можливість розробити такий законопроект та винести його на всеукраїнське обговорення або сформулювавши у вигляді електронної петиції розмістити на відповідних вебресурсах. Електронні петиції за результатами проведення місцевого референдуму набувають статусу обов'язкових для подальшого розгляду їх Парламентом у випадку, якщо вони отримали необхідну кількість підписів у свою підтримку. Важливо наголосити на тому, що рішення, які приймаються на місцевому референдумі не можуть виноситися в значенні народної ініціативи для проведення всеукраїнського референдуму, але можуть слугувати додатковим обґрунтуванням для проведення останнього з інших питань.

Розділ VII «Оскарження порушень законодавства про місцевий референдум» є елементом захисту системи громадянських прав та свобод у сфері реалізації можливостей із проведення місцевого референдуму як прояву участі в управлінні державними справами та територіальним розвитком. Традиційно, суб'єктами або ініціаторами такого оскарження виступають громадяни України, територіальні громади, права яких були обмежені. На наш погляд, основне обмеження,

за умови проведення таких референдумів з урахуванням особливостей правових наслідків та обов'язковості прийнятих рішень для розгляду Парламентом, полягає саме в затягуванні строків такого розгляду.

Загалом прийняття запропонованого Закону суттєво розширить можливості територіальних громад для реалізації свого права на участь у законотворчості і стане ще одним потужним інструментом реального забезпечення участі громадян у процесі управління державними справами та територіальним розвитком. У цьому контексті варто зазначити, що в сучасних умовах відбуваються нормативно-проектні роботи, спрямовані на удосконалення механізмів локальної демократії. У цьому аспекті привертає до себе увагу проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (реєстр. номер 7283 від 13 квітня 2022 р.), який прийнятий Верховною Радою України за основу [170]. Метою законопроекту є «забезпечення прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, своєчасне і повне отримання інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [157]. Вважаємо, що його прийняття сприятиме не лише удосконаленню процедури здійснення народовладдя на місцевому рівні в Україні, але і виконанню Україною своїх зобов'язань відповідно до «Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», що був ратифікований Україною [171]. Утім, законопроект не позбавлений недоліків та потребує свого удосконалення, тому в контексті розв'язання проблеми законодавчого удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості, зокрема на локальному рівні, запропоновано вищенаведений авторський проєкт «Про місцевий референдум».

Що ж до проблеми вдосконалення чинного законодавства у сфері наділення народу правом законодавчої ініціативи та розширення можливостей для участі в процесах законотворчості, то прийняття наведених вище змін дасть змогу активізувати та більш ефективно реалізувати функції правотворчості Верховною Радою України із більш активним долученням суспільства та консолідацією інтелектуального, людського та соціального капіталу.

Висновки до Розділу 3

На основі аналізу перспектив реалізації права народу на участь в законотворчості в Україні доведено необхідність здійснення таких трансформацій на законодавчому рівні.

По-перше, доведено, що пошук потенційних напрямів удосконалення права народу на участь в законотворчості має відбуватися з урахуванням постійної еволюції правосвідомості українського суспільства. Це не просто напрям удосконалення, це характеристика тієї дисперсності українського суспільства, яка потрібна для вироблення ефективних законодавчих ініціатив, їх якісного оформлення в законопроекти та участі в процесі обговорення вже внесених до Парламенту законів. Відповідно, обґрунтованим є виокремлення двох напрямів удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості: реалізація цієї участі через застосування інститутів громадянського суспільства; розвиток громадянського суспільства як запоруки ефективної реалізації народного волевиявлення через його інформатизацію, здійснення правової освіти, підвищення рівня правової культури, формування уніфікованої правової свідомості на основі формування національної свідомості, загальнонаціональної ідеї, загальнонаціональної ідеології державо- та правотворення.

По-друге, для підвищення ефективності взаємодії народу й законодавчої гілки влади розроблено перспективну науково-практичну модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні через залучення інститутів громадянського суспільства. У цій моделі інститути громадянського суспільства виконуватимуть подвійну роль: з одного боку, акумулюватимуть та консолідуватимуть політичну суб'єктність народу та формулюватимуть пропозиції із удосконалення законодавства, виступаючи посередниками між органами державної влади та народом; з іншого, забезпечуватимуть зворотний зв'язок від Парламенту до народу у вигляді ретрансляції тих політичних реакцій, які викликають ті чи інші законодавчі ініціативи народу.

По-третє, із метою підвищення якості реалізації права народу на участь у законотворчості запропоновано такі напрями удосконалення чинного законодавства.

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» доповнити нормами, які б забезпечували розширення конституційно-процесуальної правосуб'єктності народу як учасника відносин у галузі законодавчої ініціативи. Зокрема закріпити, що суб'єктом законодавчої ініціативи є також і народ України. Встановити особливості оформлення законопроектів, поданих за народною ініціативою. Детермінувати особливості здійснення експертизи законопроектів, поданих за народною ініціативою. Крім того, доповнити його нормами щодо розширення механізмів реалізації права народного вето.

Закон України «Про всеукраїнський референдум», окрім обґрунтованої авторської пропозиції щодо законодавчого закріплення положення, 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 (див.: підрозділ 2.3 дисертації), доповнити нормативними

положеннями, що визначають особливості здійснення народної ініціативи за участі інститутів громадянського суспільства.

Прийняти Закон України «Про місцевий референдум», яким визначатиметься особливість реалізації місцевого референдуму та встановлюватимуться імперативи прийняття в значенні законодавчої ініціативи рішень, прийнятих на цьому референдумі за умови, що вони мають суспільне значення та безапеляційну підтримку населення. Запропоновано таку структуру Закону: Розділ I «Загальні засади»; Розділ II «Процедура призначення місцевого референдуму»; Розділ III «Організація та проведення місцевого референдуму»; Розділ IV «Фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення місцевого референдуму»; Розділ V «Голосування та встановлення результатів всеукраїнського референдуму»; Розділ VI «Правові наслідки місцевого референдуму»; Розділ VII «Оскарження порушень законодавства про місцевий референдум».

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження теоретичних засад та практичних аспектів реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні зроблено такі висновки.

1. В сучасній правовій науці відсутня єдина концептуальна доктрина щодо сутності, змісту, форм та способів практичної реалізації права народу на участь у законотворчості. Так, існує три основні підходи до визначення сутності права народу на участь у законотворчості, а саме: народ є носієм влади та суверенітету, а тому реалізує право на законотворчість сукупністю інструментів представницької та безпосередньої демократії; право народу на участь у законотворчості відмежовується від представницької демократії і розглядається як безпосередній доступ народу без посередницьких інституцій до процесів законотворчості в будь-якій доступній формі; інституціоналізація права народу на участь у законотворчості відбувається шляхом запровадження моделей референдного права, законодавчої ініціативи та народного вето.

2. Проведений аналіз теоретичних досліджень права народу на участь у законотворчому процесі дав підстави сформулювати концептуально-методологічну парадигму дослідження права народу на участь у законотворчості в Україні, основними положеннями якої є такі: 1) концепція права народу на участь у законотворчості ґрунтується на теорії народовладдя, національної правосвідомості та є цивілізаційним вибором української нації, що обумовлює пошуки доцільності та обґрунтованості участі народу в аналізованому процесі в напрямку розроблення критеріїв предметності та вимог до алгоритму практичної реалізації такої участі; 2) у сучасній правовій науці з аналізованої проблематики виокремлюється дві протилежні доктрини (розширення

форм та механізмів участі народу в процесах законотворчості як прояв демократизації суспільно-політичних процесів; збереження концепції парламентаризму та ролі парламенту як єдиного правосуб'єктного органу законотворчості); у межах цього дослідження концептуально сприймається перша доктрина, оскільки досягнення максимальної ефективності процесу законотворчості є можливим за умови всебічної реалізації принципу правового плюралізму, а також розширення участі народу в процесах законотворчості; 3) після Революції гідності (2013-2014 рр.) відбулися трансформаційні процеси в науковому сприйнятті конституційно-правового інституту «право народу на участь у законотворчості», що дає підстави для теоретико-методологічного обґрунтування необхідності розроблення конституційно-правових механізмів практичної реалізації цього права українського народу як прояву демократизації соціально-правових процесів та нагального суспільного запиту.

3.Право народу на участь у законотворчості є складним (багатоаспектним) політико-правовим феноменом, який, з одного боку, має політико-правову природу, оскільки тісно пов'язаний із політичною правосуб'єктністю народу як джерела та носія влади і суверенітету та, відповідно, є проявом народовладдя (формою демократії); з іншого – має конституційно-правовий зміст та зовнішній формально-визначений, фактичний прояв (форми реалізації) як об'єктивного природного права.

4.Законотворчість – це широкий та складний за змістом юридичний концепт у сфері правотворення, який означає офіційно встановлений процесуально-процедурний порядок створення законодавчих актів, що передбачає передзаконодавчу (попередню) стадію – пізнання потреб законодавчого врегулювання певних суспільних відносин; безпосередню стадію (безпосередньо законодавчий процес) – нормативно-регламентована діяльність щодо подання, розгляду, прийняття (зміни), набрання чинності, оприлюднення

законодавчого акту; постзаконодавчу стадію – моніторингову та аналітичну діяльність за результатами правозастосовної практики щодо якості чинного законодавства.

5. Народ як суб'єкт права на участь у законотворчості має визначатися як вся сукупність громадян держави (підданих), що набули права голосувати на загальнодержавних виборах, не переривали відносин громадянства та не були обмежені в судовому порядку у своїй правоздатності.

6. Право народу на участь у законотворчості (як конституційно-правова категорія) – це гарантований державою доступ та нормативно закріплена, реальна можливість визначеної кількості громадян (виборців) безпосередньо або через інститути громадянського суспільства виступати учасником правовідносин із приводу законотворчості на будь-якій стадії (етапі) – від законодавчої ініціативи до кінцевого прийняття рішення, яке оформлюється відповідним законом та виражає прийняття остаточної правової норми.

7. Право народу на участь у законотворчості потребує конституційного закріплення та гарантування з боку держави через конституційно-правову визначеність форм участі народу у процесі законотворчості із встановленням етапів процесу, на яких залучається народ як суб'єкт відповідних відносин; кількісних, якісних та інших критеріїв суб'єктності народу щодо процесу законотворчості із відповідною детермінацією за кожною формою такої участі; основних конституційно-правових засад участі народу в процесі законотворчості відповідно до різних форм; обмеження предметного, процедурного чи іншого характеру, що унеможливають або заперечують правосуб'єктність народу в процесі законотворчості.

8. Системний аналіз зарубіжного досвіду європейських країн дає підстави визначити, що право на участь народу в законотворчості є невід'ємним елементом системи демократичних прав і свобод, а та

тенденція, яка спостерігається в контексті аналізу конституцій демократичних держав, демонструє тренд до розширення моделей і форм такої участі, що потрібно враховувати під час конституційно-правового регулювання цього питання в Україні.

9. Зарубіжний досвід закріплення права народу на участь у законотворчості є багатограним, оскільки характеризується широким різноманіттям форм такої участі, які доцільно класифікувати за рівнем інклюзивності парламенту у відносини із народом як суб'єктом законотворчого процесу, а саме: до опосередкованих форм варто відносити громадські слухання, петиції; до безпосередніх форм – законодавчу ініціативу, референдум, діяльність консультативно-дорадчих органів, народне вето.

10. У конституціях зарубіжних держав по-різному визначається поняття «народ» як суб'єкт процесу законотворчості. Так, найбільш поширеними є два підходи до визначення мінімальної кількості громадян, що мають право голосу для ідентифікації їх у ролі відповідного суб'єкта: 1) пропорційний, тобто встановлюється пропорція від загальної кількості виборців (Данія, Латвія, Франція); 2) кількісний, тобто визначається чітка кількість виборців, ініціатива яких є достатньою для того, щоби вважатися «народною» (Іспанія, Італія, Литва, Польща, Словенія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія, Швейцарія).

11. Народ як носій суверенітету та джерело влади в Україні має право на участь у законотворчості. Конституційно-правове регулювання права народу на участь у законотворчості на сучасному етапі конституційно-правового розвитку українського суспільства та держави демонструє, що народ об'єктивно може бути як суб'єктом процесу прийняття законів шляхом референдуму, так і суб'єктом законодавчої ініціативи. Однак останнє положення безпосередньо не втілене в нормах Конституції України. Це пов'язано передусім із недоліками суб'єктного

визначення концепту «народ» у контексті реалізації його природного права на участь у законотворчому процесі.

12. Системний аналіз сучасного стану конституційно-правового регулювання права народу на участь у законотворчості продемонстрував, що коло суб'єктів законодавчої ініціативи, тобто суб'єктів подання безпосередніх законопроектів до Верховної Ради України обмежується народними депутатами, Президентом України, Кабінетом Міністрів України. Формулювання «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України» свідчить про те, що законодавець чітко виділяє саме таку форму реалізації законодавчої ініціативи, а отже, дає певну свободу щодо існування й інших форм законодавчої ініціативи, окрім прямого внесення законопроекту до Парламенту.

13. Аналіз законодавчих можливостей регулювання законодавчої ініціативи як форми реалізації права народу на участь у законотворчості продемонстрував, що закріплення за народом статусу суб'єкта законодавчої ініціативи сприятиме розширенню практичних можливостей реалізувати обсяг конституційних прав та свобод громадян, враховуючи те, що «народ» детермінується через громадян держави; сприятиме максимізації задоволення потреб суспільства в законодавчому регулюванні відповідних відносин; скороченню часу, необхідного для впорядкування тих суспільних відносин, які виникають в Україні, але які або не мають відповідного законодавчого регулювання, або законодавче регулювання яких потребує удосконалення; ставатимуть індикатором відповідності результатів роботи Парламенту суспільним очікуванням виборців.

14. Законодавча ініціатива народу має розглядатися в значенні додаткового потенціалу або додаткових можливостей у контексті розуміння владою суспільних потреб та тенденцій розвитку суспільних відносин. Народ, пропонуючи законопроект, відображає ті механізми регулювання суспільних відносин, які вважає ефективними. Тому

обґрунтовується пропозиція щодо внесення відповідних змін до Конституції України, зокрема щодо чіткого визначення, за яких умов народ може бути суб'єктом законодавчої ініціативи. Це пропонуємо закріпити в положеннях ст. 93 Конституції України, виклавши її в такій редакції:

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України.

Право народу України на законодавчу ініціативу реалізується шляхом подання законопроекту на розгляд до Верховної Ради України не менше як десятима відсотками громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, що входять до відповідного державного реєстру виборців на момент такого подання.

Законопроєкти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово».

Розгляд цих законопроєктів та ухвалення відповідних законів має відбуватися за такою ж процедурою, як і у випадку з іншими суб'єктами законодавчої ініціативи.

15. Встановлено, що Конституція України гарантує право народу на участь в референдумі, зокрема за народної ініціативи, а отже, створює передумови для широкого залучення суспільства до участі в законотворчості. При цьому на конституційному рівні правового регулювання розмежовується всеукраїнський та місцевий референдуми.

16. Предметна сфера всеукраїнського референдуму на рівні Конституції України не має чіткого закріплення, якщо не вважати імперативні заборони його проведення з питань ухвалення законодавства про податки, бюджет та амністію, а також спеціальну процедуру проведення всеукраїнського референдуму з питань внесення змін до Конституції України. Усі інші механізми та моделі його

реалізації регулюються відповідним галузевим законодавством та спеціальним Законом України «Про всеукраїнський референдум».

17. Для удосконалення сучасного стану конституційно-правового забезпечення права народу на участь у законотворчості шляхом проведення референдуму запропоновано положення п. 2 ч.1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» у такій редакції: «2) про прийняття чи зміну законів України з питань загальнодержавного значення за винятком тих питань, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму».

18. Для розширення участі народу в законотворчості необхідним є отримання належного або мінімально необхідного рівня правових знань, певних навичок у сфері створення законопроектів, передусім у галузі юридичної техніки та герменевтики, які необхідні для вироблення ефективних законодавчих ініціатив, їх якісного оформлення в законопроекти та участі представників народу в процесі обговорення внесених до Парламенту законопроектів. Це пропонується здійснювати за допомогою інститутів громадянського суспільства. Відповідно, обґрунтовується виокремлення двох напрямів удосконалення реалізації права народу на участь у законотворчості: реалізація цієї участі через застосування інститутів громадянського суспільства; розвиток громадянського суспільства як запоруки ефективної реалізації народного волевиявлення через його інформатизацію, правову освіту, підвищення рівня правової культури, формування уніфікованої правової свідомості на основі формування національної свідомості, загальнонаціональної ідеї та ідеології державо- та правотворення.

19. Народ України реалізує своє право на участь у законотворчості безпосередньо, але має можливість делегувати це право на окремих етапах законотворчого процесу інститутам громадянського суспільства. Таке делегування не звужує конституційно-правові гарантії народу щодо прав суб'єкта законодавчої ініціативи чи обговорення законопроектів,

але при цьому консолідує суспільні запити та дає змогу більш точно та чітко формулювати відповідні пропозиції, зокрема із застосування юридичної техніки високого рівня професіоналізму.

20. Для підвищення ефективності взаємодії народу й законодавчої гілки влади розроблено перспективну науково-практичну модель реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні через залучення інститутів громадянського суспільства. У цій моделі інститути громадянського суспільства виконуватимуть подвійну роль: з одного боку, акумулюватимуть та консолідуватимуть політичну суб'єктність народу та пропозиції із удосконалення законодавства, виступаючи посередниками між органами держаної влади та народом; з іншого, забезпечуватимуть зворотний зв'язок від Парламенту до народу у вигляді ретрансляції тих політичних реакцій, які викликають ті чи інші законодавчі ініціативи народу.

21. Розроблено механізм доступу громадян до процесу визначення допустимості/недопустимості ухвалення закону (застосування права народного вето), який реалізується в певній послідовності у три етапи: на етапі відхилення законопроекту (до попереднього розгляду законопроекту Парламентом України) створюється електронно-інформаційне середовище, в якому громадяни матимуть змогу висловити своє ставлення винятково щодо питання неприйнятності законопроекту; на етапі паралельного волевиявлення (після отримання Парламентом законопроекту до голосування й до його направлення Президенту України) громадяни мають можливість ухвалити електронну петицію кількістю голосів не менше ніж 1 мільйон про відхилення того чи іншого законопроекту; на етапі послідовного волевиявлення (від ухвалення відповідного законопроекту та набуття ним конституційно-правового режиму закону до кінцевого підпису Президентом України відповідного закону) передбачено запровадження електронної петиції у формі відмови від закону, тобто прямого народного вето, і розроблення

експертних висновків із питань недоцільності чи помилковості прийняття відповідного закону.

22. Запропоновані напрямки удосконалення правового забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості через внесення відповідних змін до законів України. Так, пропонується внести такі зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»:

- частину першу ст. 89 викласти в такій редакції: «1. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України»;

- доповнити ст. 89 частиною 1-1 такого змісту: «1-1. Право народу на законодавчу ініціативу реалізується шляхом подання законопроекту на розгляд до Верховної Ради України, ініційованого не менше як десятьма відсотками громадян України, які мають право голосу, від загальної кількості виборців, що входять до відповідного державного реєстру виборців на момент такого подання»;

- доповнити Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» статтею 90-1 «Особливості оформлення законопроектів, поданих за народною ініціативою»;

- доповнити Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» статтею 103-1 «Особливості здійснення експертизи законопроектів, поданих за народною ініціативою»;

- доповнити Закону України «Про регламент Верховної Ради України» новою 104-1 «Відкликання законопроектів за народною ініціативою».

23. З метою залучення інститутів громадянського суспільства до процесів референдної демократії, пропонується Закон України «Про всеукраїнський референдум» доповнити нормативними положеннями, що визначають особливості здійснення народної ініціативи за участі інститутів громадянського суспільства, зокрема доповнити новою

статтею 29-1 «Особливість здійснення народної ініціативи за участі інститутів громадянського суспільства».

24. Запропоновано прийняти Закон України «Про місцевий референдум», яким визначатиметься особливість реалізації місцевого референдуму та встановлюватимуться імперативи прийняття в значенні законодавчої ініціативи рішень, прийнятих на цьому референдумі за умови, що вони мають суспільне значення та підтримку населення. Запропоновано таку структуру Закону: Розділ I «Загальні засади»; Розділ II «Процедура призначення місцевого референдуму»; Розділ III «Організація та проведення місцевого референдуму»; Розділ IV «Фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення місцевого референдуму»; Розділ V «Голосування та встановлення результатів всеукраїнського референдуму»; Розділ VI «Правові наслідки місцевого референдуму»; Розділ VII «Оскарження порушень законодавства про місцевий референдум».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б., Бойко В. Ф., Борденюк В.І., Ворсіанов Г.Т., Гринчишин В.А. Коментар до Конституції України. Київ: Верховна Рада України; Інститут законодавства. 1996. 378 с.
2. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наукова думка, 2004. 300 с
3. Базілевич Д.С., Валентайн Е., Вінокуров І.М., Чередніченко С.Г. Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу. Київ: [ФОП Москаленко О. М.], 2013. 232 с.
4. Барабаш Ю.Г. Принцип народовладдя як засада конституційного ладу України: окремі теоретичні аспекти. *Модернізація Конституції України та вдосконалення правоохоронної діяльності: матеріали підсумкової наук.-практ. конф. (25 квітня 2014 р., м. Київ).* Київ. 2014. С. 9-15.
5. Басенко Р., Аванесян Г. Генеза інституційних форм прямої демократії в українській національній державно-правовій традиції. *Господарство, підприємництво і право.* 2020. № 11. С. 186-192.
6. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / Від. ред. М.О. Баймуратов. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. 656 с.
7. Беляєва М. Політична суб'єктність держави у сфері народовладдя: Конституційно-правові засади. *Підприємництво, господарство і право.* 2013. № 9. С. 16-19.
8. Бернар Манен. Принципи представницького правління / Пер. з англ. Валерія Дротенка. Київ: Дух і літера, 2020. URL: <https://books.google.com.ua/books>.

9. Бехруз Х. Введение в сравнительное правоведение. Одеса: Юридична література, 2002. 328 с.
10. Білоусов О.С. Інституалізація громадської ініціативи в Україні: світовий досвід та національні особливості : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса: ОЮА. 2008. 212 с.
11. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2006. 242 с.
12. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис.. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006. 119 с
13. Богів Я. С. Правосвідомість як основа побудови правової держави. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 33. С. 196-202.
14. Бойко Ю. Законотворчість: поняття та структура. *Право України*. 2002. №5. С. 15-25.
15. Бондар М.Ю. Конституційний референдум: теорія та практика: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса: Національний Університет «Одеська юридична академія». 2017. 224 с.
16. Бориславська О.М. Європейські модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія. Харків: Право, 2018. 384 с.
17. Варава І.П., Ципан А.С. Роль правосвідомості як фактору розвитку правової культури. *Молодий вчений*. 2022. № 1 (101). С. 6-9.
18. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
19. Верлос Н.В. Рецепція у конституційному праві: досвід компаративного аналізу: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 364 с.

20. Верховна Рада України. *Офіційний вебпортал парламенту України.* *Законопроекти.* URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum>.

21. Взаємодія громадянського суспільства, особи і держави: вектор удосконалення: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-й річниці Конституції України (м. Київ, 22 червня 2021 р.) / Київський регіональний центр НАПрН України; редкол. : А. Б. Гриняк, О. О. Кот, Н. С. Кузнєцова [та ін.]. Київ : Гельветика, 2021. 239 с.

22. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

23. Висновок Конституційного Суду України у справі № 2-250/2019(5582/19) від 13 листопада 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005v710-19#Text>.

24. Вітман К.М. Роль референдуму в етнополітичних процесах пострадянського простору. *Актуальні проблеми політики*. 2013. Вип. 48. С. 165-174.

25. Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні. *Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права*. Хмельницький, 2005. № 4 (16). С. 51–56.

26. Галус О.О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 118-121.

27. Глухачов Є.Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя в Україні. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* 2009. Вип. 4 (27). С. 1-8.

28. Голдовський А.Г. Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та перспективи реалізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2021. № 52. С. 21-25.

29. Голова Верховного Суду отримував гроші за рішення на користь Жеваго – ЗМІ. *Українська правда*. 15 травня 2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2023/05/15/7402354/>.

30. Голубовська В.С. Законотворча діяльність в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Правова інформатика*. 2013. № 4(40). С. 29-34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pinform_2013_4_6.

31. Голубовська В.С. Інформаційне суспільство: можливості, проблеми та перспективи розвитку. *Інформація і право*. 2013. № 2. С. 98-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Infpr_2013_2_14.

32. Грималюк П.О. Делегована правотворчість: теоретико-прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 20 с.

33. Гринюк Р.Ф. Правотворчість у сучасній Україні: від пострадянської до правової держави. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2003. Вип. 21. С. 32-38.

34. Громадянське суспільство в Україні: сучасний стан, виклики, стратегія модернізації: монографія: У 2 т./ за заг. ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка та акад. НАПрН України О.В. Скрипнюка/ Т. 1: Загальнотеоретичні та конституційно-правові аспекти розвитку громадянського суспільства в Україні. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. 676 с.

35. Громадянське суспільство в умовах війни. *Звіт за результатами дослідження*. Київ, грудень 2022 - січень 2023. 62 с. URL: <https://ednannia.ua/attachments/article/12447/>.

36. Гусаров С.М. Законотворчість і законодавчий процес в Україні: монографія. Харків: Золота миля, 2014. 412 с.

37. Даниляк О.О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні:

аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 01 січня 2013 р. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1027/#_ftn6.

38. Даниляк О.О., Караваєв В.С. Щодо конституційних форм безпосереднього народовладдя в Україні: аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 17 березня 2014 р. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/>.

39. Дерев'янка С.М. Конституційно-правовий інститут референдуму в системі ціннісних орієнтацій сучасного українського суспільства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 40. С. 236-241.

40. Дідич Т.О. Правоутворення як особливе процесуальне явище: питання теорії. *Право і громадянське суспільство*. 2013. Вип. № 2. С. 74-82.

41. Доморослий В. Біля витоків українського парламентаризму. *Віче*. 1999. № 4. С. 131–137.

42. Древаль Ю. Парламенти і парламентаризм: уроки і перспективи. *Віче*. 1999. №11. С. 35-42.

43. Дроботенко І.В. Основні механізми державного регулювання законотворчої діяльності. *Економіка та держава*. 2008. № 11. С. 97-99.

44. Дубина Н.А. Законотворчість як правова категорія. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 6-11.

45. Євгенєва А.М. Участь громадськості у законодавчому процесі: інформаційно-аналітичне дослідження. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив. 2006. 48 с.

46. Євченко Р.І. Інституалізований лобізм, як конвенціональна практика політичної участі. *Політичне життя*. 2022. № 4. С. 31-37.

47. Жан-Жак Руссо. Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Пер. з фр. та ком. О. Хома. Київ: Port-Royal, 2001. 349 с.
48. Жаровська І.М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2010. № 3. С. 23-30.
49. Жаровська І.М. Теорія влади: навч. посіб. Харків: Право, 2016. 240 с.
50. Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ: Парламентське вид-во. 2002. 274 с.
51. За підтримки ЄС розпочався проєкт «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС». *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 19 вересня 2022. URL: <https://parlament.org.ua>
52. Задирака Н.Ю. Теоретико-правові питання законотворчості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 16 с.
53. Задорожня Г.В. Законодавчі повноваження українського народу. *Юридичний вісник*. 2009. № 3 (12). С. 25-30.
54. Зайчук В.О., Богачова О.В., Копиленко О.Л., Шевчук С.В. Законотворчість. Конституційні засади законотворчої діяльності. Київ, 2005. 162 с.
55. Закоморна К.О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн. Харків: Право. 2013. 225 с.
56. Заруба В. М. Історія держави і права України. Київ: Істина, 2006. 416 с.
57. Звонков Є.Є. Генеза та роль принципу справедливості в правотворчості сьогодення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2017. № 11. С. 48-51.

58. Іванова А. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 2. С. 26-36.

59. Іванова А. Ю. Традиції і новації в Конституції Української Народної Республіки 1918 року: погляд через сторіччя. *Правове регулювання економіки*. 2018. № 17. С. 48–58.

60. Кабальський Р.О. Нормативність права як предмет філософського аналізу : дис... канд. юрид. наук : 12.00.12. Харків: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого. 2008. 197 с.

61. Кельман М. Методологія дослідження правотворчості у правовій державі. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 861. С. 130-136.

62. Князєв В.М., Бакаєв Ю.В., Василевська Т.Е. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення. Київ : НАДУ, 2010. 220 с.

63. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.

64. Ковальчук В.Б., Ішук С.І. Правові засади взаємодії громадянського суспільства та державної влади в процесі демократичної легітимації: монографія. Острог. Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2013. 268 с.

65. Ковриженко Д.С. Референдуми в Європейському Союзі. Київ: ФАДА, ЛТД, 2007. 108 с.

66. Колодій А.М., Тернавська В.М., Колодій О.А. Правотворчість Українського народу як форма реалізації конституційно-правової політики держави. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. № 1. Том 30. С. 64-90.

67. Колодій О. А. Конституційно-правовий статус українського народу: доктрина, регламентація, поняття та елементи: монографія/ Нац. ун-т внутр. справ ; ред. Н. П. Манойло. Київ: Ліра-К, 2020. 451 с

68. Колодій О.А. Конституційно-правовий статус Українського народу : автореф. дис. ... доктора. юрид. наук : 12.00.02 (081 – Право). Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. 39 с.

69. Конституція Великого герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 р. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_luxembrg/luxbrg-r.htm

70. Конституція Датського Королівства від 5 червня 1953 р. URL: <https://archive.is/20130418001912/worldconstitutions.ru/archives/152>

71. Конституція Ірландії від 29 грудня 1937 р. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution/ireland/irelnd-r.htm

72. Конституція Королівства Іспанія від 27 грудня 1978 р. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution/spain.htm

73. Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution/portugal

74. Конституція Фінляндії від 11 липня 1999 р., з поправками № 1112/2011. URL: https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731_20111112.pdf

75. Конституція Естонської Республіки: прийнята на референдумі 28 червня 1992 р. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/

76. Конституційне право: підручник / за загальною редакцією М.І. Козюбри./ Ю.Г. Барабаш, О.М. Бориславська, В.М. Венгер, М.І. Козюбра, О.М. Лисенко, А.А. Мелешевич. Київ: ВАІТЕЮ 2021. 528 с.

77. Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму: монографія / Шемшученко Ю.С., Батанов О.В.,

Крусян А.Р. та ін. ; наук. ред. Ю.С. Шемшученко, відп. ред. Н.М. Пархоменко. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2014. 262 с.

78. Конституційні акти України. 1917-1920. *Невідомі конституції України*. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. 272 с.

79. Конституція Латвійської республіки від 15 лютого 1922 р.
URL: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>

80. Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р.
URL: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>

81. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 82 с.

82. Конституція Республіки Словенія від 23 грудня 1990 р. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution.htm

83. Конституція Словацької Республіки від 01 вересня 1992 р.
URL: https://www.slovlex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbedf09b4dcb2127

84. Конституція Угорщини. *Constitution / Basic Law of Hungary*.
URL: http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/CONSTITUTION_in_English

85. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4572>

86. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. 1128 с.

87. Конституція України. Науково-практичний коментар [текст] Станом на січень 2020 р. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2020. 290 с.

88. Конституція України. Науково-практичний коментар [текст] Станом на 20 травня 2018 р. За заг. ред. Чижмарь К.І. та Лавриновича О.В. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2018. 290 с.

89. Конституція Французької Республіки (з передмовою В.М. Шаповала). Київ: Москаленко О.М. 2018. 56 с.

90. Концепція розвитку громадянської освіти в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 710-р (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2022 р. № 893-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2018-%D1%80#Text>

91. Концепція розвитку електронної демократії в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>

92. Копейчиков В.В. Сучасна українська національна ідея: особистість, суспільство, право, держава. *Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах*. Київ, 1996. Вип. 1. С. 36–48.

93. Копиленко О.Л. Науково-правові засади законодавчого процесу в Україні: питання теорії і практики: Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. Київ: Парламентське вид-во, 2005. 175 с.

94. Костицький В.В. Український народ як суб'єкт влади: відновлення незалежності 1991 р. *Наукові засади державотворення і правотворення: історія, сучасність і перспективи*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 19 серпня 2021 р.).

До 30-річчя незалежності України / за заг. ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2021 С. 68-73.

95. Кравцова З.С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. 428 с.

96. Кривенко Л. Конституційна модель Верховної Ради. Повернення до майбутнього: Український парламентаризм: [Конституційний статус Верховної Ради України]. *Віче*. 2002. № 10. С.17-23.

97. Кривецький О. Законодавча ініціатива народу. *Громадська думка про правотворення. Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів*. 2019. № 16 (181). С. 17-22.

98. Криштанович М. Державне управління процесом становлення та розвитку судових органів на українських землях у складі Австрійської імперії. *Ефективність державного управління*. 2009. Вип. 20. С. 154-162.

99. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія. Київ, Юрінком Інтер, 2010. 560 с.

100. Купрій В.М. Методологія дослідження процесу конституційної правотворчості (законодавчого конституційного процесу). *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. Вип. 2. С. 37-50.

101. Лавринович О. Конституційне забезпечення народовладдя в Україні. *Віче*. 2000. № 2. С. 3-12.

102. Лавринович О. Шляхи удосконалення суб'єктів законодавчої ініціативи: досвід держав – учасниць ЄС та українські перспективи. *Право України*. 2011. № 3. С. 167-174.

103. Левенець Ю.А. Політичний режим і народовладдя в Україні: політологічний аналіз: монографія. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. 455 с.

104. Левченков О.І. Правотворчість в Україні: проблеми й перспективи. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2014. Вип. 3-4. С. 13-21.

105. Ледюк Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці. Харків: Центр освітніх ініціатив, 2002. 140 с.

106. Ліллестрьом М. Право громадян подавати законодавчі пропозиції в режимі онлайн. *Децентралізація*. 10 листопада 2020 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12933>

107. Лозинська І.В. Правотворчість у правовій державі: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. 175 с.

108. Лукінюк М. Законопроекти про лобізм містять загрозу для демократії. *Українська правда*. 28 травня 2020 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/05/28/7253583/>

109. Луцький Р.П. Ефективність сучасного позитивного права: прогресивні тенденції. *Право і прогрес: запити громадянського суспільства* : наукове видання/за заг. ред. Н.М. Оніщенко. Київ, Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2020. С. 232-277.

110. Майданник О.О. Участь народу в законотворчій діяльності: питання теорії та практики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 35-40.

111. Макаренко Л.О. Правова культура і правовий прогрес: теоретико-методологічні питання визначення. *Право і прогрес: запити громадянського суспільства* : наукове видання/за заг. ред. Н.М. Оніщенко. Київ, Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2020. С. 28-46.

112. Макєєва О.М. Правова культура як чинник розвитку правової системи. *Юридичний вісник*. 2016. № 4 (41). С. 48-53.

113. Максакова Р.М. Конституційно-правові проблеми організації та реалізації установчої влади в Україні: монографія. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2012. 436 с.

114. Мельник Л.А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2020. № 2. С. 1-8. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/30.pdf

115. Мендель Ю. Чому Україна досі не легалізувала лобізм. Як врегульований лобізм у розвинених країнах та навіщо Україні закон про лобізм? *Економічна правда*. 11 жовтня 2021 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/10/11/678609/>

116. Минькович-Слободяник О.В. Основні етапи формування правової культури на теренах сучасної України. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 44-49.

117. Мірошніченко Ю.Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: Монографія; за ред. О. Л. Копиленка. Київ: Фенікс, 2012. 360 с.

118. Мірошніченко Ю. Теоретичні засади та проблеми конституційно-правового регулювання форм народовладдя в Україні. *Право України*. 2012. № 1-2. С. 329-335.

119. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О.В. Батанова, О.В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: Вид-во «ОСНОВА», 2020. 672 с.

120. Міхайліна Т.В. Роль інтегративного потенціалу правосвідомості у реформуванні правової системи: монографія. Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2018. 312 с.

121. Міхайліна Т. Правосвідомість у правовій системі: кібернетичний та синергетичний аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 150-155.

122. Моїсеєнкова С. Філософсько-правовий аналіз механізму правоутворення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 123-127.
123. Мороз О.О. Наукові засади законотворчого процесу в Україні. *Правова держава : щорічник наукових праць*. 1997. С. 12-16.
124. Мурашин О. Акти прямого народовладдя у механізмі правового регулювання. *Право України*. 2000. № 9. С. 18-21.
125. Мурашин О.Г. Пряма правотворчість: проблеми соціологічного забезпечення. *Держава і право*. 2002. № 18. С. 3-6.
126. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: затверджено Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
127. Національна стратегія у сфері прав людини: затверджено Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537?fbclid>
128. Нестерович В.Ф. Поняття народної правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 11. С. 137-143.
129. Нестерович В.Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики : монографія. МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. 736 с.
130. Нечипоренко А. О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 21 с
131. Німченко В. Референдум як форма народовладдя потребує конституційного врегулювання. *Право України*. 2013. № 6. С. 235-241.

132. Новиков О. В., Промський Є. С. Народна законодавча ініціатива як протидія нерозвиненій партійній системі. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2018. № 9(49), 3 т. С. 54-60.
133. Одарченко К. Імплементация лоббизма та Україна. *LB.UA*. 2 лютого 2022 р. URL: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/504481
134. Озель В. Звичай у системі права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 201-205.
135. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року N 5-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd05d710-19#Text>
136. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року N 5-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nk05d710-19#Text>
137. Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі № 8-в/2019 від 16 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc08d710-19#Text>
138. Олуйко В.М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 216 с.
139. Оніщенко Н. До питання про правову активність як ознаку громадянського суспільства. *Віче*. 2014. № 17. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/4345/>
140. Оніщенко Н.М. До питання про функціональні та структурні рівні правосвідомості. *Theoretical and empirical scientific research: concept and trends*. 2021. Vol.1. С. 80-82.
141. Оніщук М.В. Законодавчі референдуми і законодавча референдна демократія: теоретико-методологічні та нормопроєктні аспекти. *Економіка та право*. 2009. № 3 (25). С. 5-10.

142. Оніщук М. Категорія «безпосередня демократія» в конституційному праві України (теоретико-методологічні аспекти). *Право України*. 2006. № 9. С. 3-9.

143. Оніщук М.В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики: монографія. Київ: Видавництво Європейського університету, 2009. 450 с.

144. Перелік основних громадянських компетентностей: Додаток 1 до Концепції розвитку громадянської освіти в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 710-р (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2022 р. № 893-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2018-%D1%80#Text>

145. Перерва Ю.М. Суб'єкти права законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах. *Вісник Харківського національного університету*. 2012. № 4 (51). Ч. 1. С. 53-59.

146. Петришин О. Демократичні основи правової, соціальної державності. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 35-42.

147. Петришин О. Народовладдя – основа демократичної, правової, соціальної держави. *Право України*. 2009. № 6. С. 4-11.

148. Плавич В.П. Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології: [моногр. дослідж.]. Одеса: Астропринт, 2013. 274 с.

149. Плавич С.В. Теоретико-методологічні засади правотворчості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 16 с.

150. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні : проблеми теорії і практики : дис. ... на канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого. 2004. 221 с.

151. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис.. ...канд. юрид. наук : 12.00.01.

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 20 с.

152. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2006. 366 с.

153. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Київ: наукова думка; Прецедент, 2006. 344 с.

154. Пономаренко Л.В. Пряма правотворчість народу в системі демократичних інновацій. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. 2015. С. 479-487.

155. Попадинець Г.О. Правосвідомість і правова культура як чинники громадянського суспільства. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 850. С. 422-427. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_850_64.

156. Порівняльне правознавство: хрестоматія / уклад.: О.В. Петришин, О.В. Зінченко, Д.В. Лук'янов. Харків: Право, 2016. 1064 с.

157. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 13 квітня 2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile>

158. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про лобізм» від 20 вересня 2016, № 5144. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH3YW00A>

159. Право і прогрес: запити громадянського суспільства: наукове видання/за заг. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2020. 367 с.

160. Присяжна О. Законотворчість. Необхідність тісних зв'язків між законодавчою і правозастосовною діяльністю. *Закон і бізнес*. 19 червня 2019 р. URL: <https://zib.com.ua/ua/138045>

161. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>

162. Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні: проєкт Закону України № 3059 від 11 лютого 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128

163. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#n145>

164. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>

165. Про лобізм: проєкт Закону України № 3059-1 від 28 лютого 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265

166. Про лобізм: проєкт Закону України від 20 вересня 2016 р. № 5144. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH3YW00A?an=4>

167. Про лобістську діяльність: проєкт Закону України від 03 березня 2020 р. №3059-3. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511

168. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

169. Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання: проєкт Закону України № 3059-2 від 02 березня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275

170. Про прийняття за основу проєкту Закону України про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Постанова Верховної Ради України від 12 січня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

171. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02 вересня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

172. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

173. Ришелюк А.М. Законотворчий процес в Україні. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, 2004. 220 с.

174. Ришелюк А.М. О первоочередных задачах национального законотворчества. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 7. С. 3 – 9.

175. 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 р. № 4-р/2018. URL: <https://web.archive.org/web/20190530092553/https://zakon.rada.gov.ua>

176. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 року № 4-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text>

177. Рішення Конституційного Суду України (справа про здійснення влади народом) від 05 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>

178. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради

України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 06 квітня 2010 р. № 11-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10#Text>

179. Рішення Конституційного Суду України (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 р. № 3-р/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#Text>

180. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 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) від 16 квітня 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>

181. Руденко В.Б. Розвиток поглядів на зловживання правом в цивільному процесуальному законодавстві України: історико-правовий аспект. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 140-145.

182. Руденко І.В. Поняття, зміст і сутність законотворчості. *Вісник Одеського національного університету*. 2012. Т. 17. Вип. 1-2. С. 176–185.

183. Рудич Ф. Громадянське суспільство та народовладдя: методологічний контекст. *Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж.* 2004. Вип. 25. С. 8-22.

184. Рудич Ф.М. Громадянське суспільство в сучасній Україні : специфіка оновлення, тенденції розвитку. Київ: Парлам. вид-во, 2006. 412 с.

185. Рябченко Т.О. Поняття та стадії референтного правотворчого процесу в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право*. 2013. Вип. 22. С. 235-243.

186. Рябченко Т.О. Форми безпосередньої участі громадян у правотворчості. *Правові горизонти*. 2016. № 1. С. 7-15.
187. Рябченко Т.О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ: КНУ імені Т. Шевченко. 2015. 242 с
188. Сарторі Дж. Основи теорії демократії: народ і врядування. Демократія : антологія. Київ [б/в]. 2005. 224 с.
189. Скрипнюк О. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1 (80). С. 37-44.
190. Сливка С.С. Українська національна філософія права: антологічний ракурс. Львів : Воля, 2001. 168 с
191. Словська І.Є. Конституційний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи потребує вдосконалення. *Митна справа*. 2011. № 4 (76). Ч. 2. С. 372-377.
192. Словська І.Є. Законотворчий процес: питання тлумачення. Законотворчий процес : питання тлумачення. *Право та державне управління*. 2011. № 2. С. 5-9.
193. Словська І.Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 336 с.
194. Словська І. Є. Поняття конституціоналізму. Держава і право: *Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*, 2002. Вип. 18. С. 151
195. Средницька І. Щодо проблеми співвідношення народної законодавчої ініціативи й інших форм безпосередньої демократії. *Національний юридический журнал: теория и практика*. 2015. № 8. С. 30-33.
196. Средницька І. Ю. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні: дис.. ...

канд. юрид. наук :12.00.02. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія». 2016. 24 с.

197. Средницька І.Ю. Участь громадян у законодавчій діяльності парламенту в Україні: проблеми правового регулювання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 75–80.

198. Стефанчук Р.О., Федоренко В.Л. Всеукраїнський референдум у системі референдної демократії: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 162 с.

199. Стратегія національно-патріотичного виховання: затверджено Указом Президента України від 18 травня 2019 р. № 286/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286/2019#n15>

200. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Д. Крупчан, В.С. Ковальський та ін.; за заг. ред.. О.В. Зайчука; НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, НДІ інтелектуальної власності НПрН України. 3-є вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 408 с.

201. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] Київ: Центр учбової літератури, 2009. 568 с.

202. Тиха А. П. Актуальні питання законодавчого регулювання нормотворчої діяльності в Україні на сучасному етапі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 7. С. 43-48.

203. Ткачук А., Науменко С. Законотворчий процес та якість закону: Як досягти гармонії? Київ: Ін-т громадян. сусп-ва; ТОВ «ІКЦ Леста», 2005. 184 с.

204. Тодика Ю.М. Конституційне право України як галузь права. Харків: НЮАУ ім. Я. Мудрого. 1995. 26 с.

205. Томкіна О.О. Принцип партнерства у відносинах між інститутами громадянського суспільства і держави: конституційно-

правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 62-65. URL: http://lsey.org.ua/6_2017/16.pdf

206. Усенко І. Б., Бабкін В. Д., Музика І. В. Правовий звичай як джерело українського Права IX - XIX ст. Київ: Наукова Думка, 2006. 280 с.

207. Федеральна Конституція Швейцарської конфедерації. URL: <http://www.ditext.com/swiss/constitution.html>

208. Федеральний конституційний закон Австрії від 10 листопада 1920 р. «Конституція Австрійської республіки». URL: <https://web.archive.org/web/20090925124839/>

209. Федоренко В. Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії» та їх співвідношення в конституційній правотворчості та правозастосовній діяльності. *Бюлетень Конституційної Асамблеї*. 2012. № 3. С. 14-24

210. Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні: монограф.; за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Видавництво «Ліра», 2017. 288 с.

211. Фуллер Л. Мораль права: [пер. з англ]. Київ: Сфера, 2004. 232 с.

212. Хаустова М.Г. Вплив е-демократії на суспільний розвиток в Україні: теоретико-практичний підхід. *Право та інновації*. 2022. № 3 (39). С. 7-16.

213. Чебаненко О.Д., Грищук О.Ю. Референдуми в Європейському Союзі [за ред. Д.С. Ковриженка]. Київ: ФАДА, ДТД. 2007. 186 с.

214. Чистоколяний Я.В. Поняття і принципи форм безпосередньої демократії в Україні. *Держава і право*. 2007. Вип. 35. С. 194-200.

215. Чукаєва В.О. Громадянське суспільство та конституційна доктрина розвитку правової держави України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 3. С. 36-38.

216. Шайгородський Ю.Ж. Розвиток громадянського суспільства та проблема «дефіциту демократії». *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 332-367.

217. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 214 с.

218. Шаповал В.М. Конституція Італійської Республіки (з передмовою В. Шаповала). Київ: Москаленко О.М. 2018. 62 с.

219. Шаповал В.М. Основи теорії парламентаризму: монографія. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 136 с.

220. Шемшученко Ю.С. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: монографія. Київ: Ін-т держави і права імені В.М. Корецького. 2001. 656 с.

221. Шемшученко Ю.С. Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики. *Юридична газета*. 2006. № 13. С. 1-3.

222. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави: монографія. Харків: ФІНН, 2009. 216 с.

223. Шкарлат Ю.Г., Євгенєва А.М. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі. Київ, 2008. 96 с.

224. Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3. С. 97-100.

225. Щербанюк О.В. Народний суверенітет і реалізація владоспроможності демократичної держави: монографія. Київ. Логос, 2013. 306 с.

226. Юридична енциклопедія (юстиція) : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2004. Т. 6 . 768 с.

227. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: <https://leksika.com.ua/16000302/legal>

228. Ющенко О. Поняття законотворчого процесу в Україні та його основні елементи. *Віче*. 2010. №2, січень. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/1838/>

229. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Київ: Парламентське видавництво. 2004. 519 с.

230. Ющик О. Демократія і народовладдя в Україні як предмет юридичної доктрини. *Право України*. 2019. № 10. С. 25-39.

231. Яковлев А.А. Конституційний процес у сучасній Україні: теоретичні основи і правова практика: монографія. Харків: Право, 2020. 352 с.

232. Янчук А. Конституційна модернізація інституту безпосереднього народовладдя в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. Вип. 2. 2016. С. 83-88.

233. Янчук А.О. Теоретико-нормативні підходи до визначення поняття «безпосереднє здійснення влади народом» (конституційно-правовий аспект). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 1. С. 49-54.

234. Яровой Т.С. Європейський лобізм, як дороговказ для вітчизняних законотворців: досвід Республіки Польща та Литовської Республіки. *Державне управління: удосконалення та розвиток* (електронний журнал). 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1279>

235. Ященко Р.Ю. Пряма правотворчість як вид правотворчості в сучасній Україні: поняття, ознаки, проблеми забезпечення. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2009. Вип. 43. С. 92-100.

236. Hottelier M. Suisse: réforme des droits populaires de rang federal. *Revue Française de Droit Constitutionnel*. 2003. № 3. P. 657-670.

237. La Constitution Belge: Texte coordonné du 17 février 1994. URL:
https://web.archive.org/web/20070820125222/http://www.senate.be/doc/const_fr.html.

238. Moore J.L. Elections A to Z. Washington, D. C. : Congressional Quarterly Inc., 1999. 560 p.

239. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies). URL:
http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_en.asp.

240. The Constitution Of Greece. Hellenic Parliament as revised by the parliamentary resolution of November 25, 2019 of the IXth Revisionary Parliament. URL: <http://www.hri.org/docs/syntagma>.

241. The Constitution /Basic Law OF Hungary. 18.04.2011. URL:
http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/CONSTITUTION_in_English__DRAFT.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

Список публікацій здобувача за темою дисертації

А. в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1.Голдовський А.Г.Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та перспективи реалізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2021. № 52. С.21-24.

2.Tikhonova, O.V., Holdovskyi, A. H., Bratasyuk, O. B., Chornohor, N. S., Herbut, N. A., & Serohina, N.K. The efficiency of tools for social interaction between public authorities and civil society. *Amazonia Investiga*. 2022. № 11(51). P. 161-170. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2022.51.03.15> (WOS).

3.Голдовський А.Г. Зарубіжний досвід закріплення права народу на участь у законотворчості. *Copernicus Political and Legal Studies*. 2022. Т. 1. Вип. 2. С.49-57.

4.Голдовський А.Г. Зміст участі народу у законотворчій діяльності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 32. С. 76–82. URL: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6496585>.

5.Голдовський А.Г. Перспективи для реалізації права народу у законотворчості в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 27-30.

6.Голдовський А.Г. Розширення можливостей реалізації права народу на участь у законотворчості шляхом внесення змін в Закон України «Про регламент Верховної Ради України». *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*.

Серія 18. Право. / М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика». 2022. Вип. 37. С.8-15.

7.Голдовський А.Г. Обґрунтування необхідності та допустимості залучення інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації народом права на участь у законотворчості. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 25-29.

Б. які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Голдовський А.Г. Стан та перспективи участі у прийнятті актів законодавства України. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку*: матеріали щоріч. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.) : у 3 т. / за заг.ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ : НАДУ, 2020. Т. 3 С. 109-111.

2. Голдовський А.Г. Поняття та форми участі громадськості у законотворенні в Україні. *Взаємодія громадянського суспільства, особи і держави: вектор удосконалення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 25-й річниці Конституції України (Київ, 2021 р.) : редакційна колегія А.Б. Гриняк, О.О. Кот, Н.С. Кузнецова, А.Г. Лапко, М.Д. Пленюк, О.О. Томкіна, М.М. Хоменко; відповідальний редактор: А.Б. Гриняк. Київ: Київський регіональний центр НАПрН України, 2021. С. 60-62.

3. Голдовський А.Г. Зарубіжний досвід закріплення права народу на участь у законотворчості. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 19 квіт. 2022 р.) / за заг. ред. Л.Г. Комахи, О.М. Андрєєвої. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2022. С.49-51.

Акти впровадження



VÝCHODOEURÓPSKA AGENTÚRA PRE ROZVOJ n.o.
EASTERN EUROPEAN DEVELOPMENT AGENCY n.o.

Za humnami 508/28 941 48 Podhájska

eeda@eeda.sk

www.eeda.sk

July 08, 2022

Nr. A-07/5

CERTIFICATE

issued to

Andrii Hryhorovych HOLDOVSKYI

approving the implementation of the results of the dissertation research **"The right of the people to participate in law-making in Ukraine: status and prospects for implementation"**

The organization reviewed and approved to use of the main results of the dissertation by A. Holdovskyi.

A. Holdovskyi developed a model of the involvement of civil society institutions in the people's realization of the right to law-making.

In the dissertation, the author formed an interpretation of the right of legislative initiative coming from the people as one of the forms of realization of the constitutional and legal status of subjects participating in state management. The expansion of the people's participation in law-making processes takes place, in particular, through the introduction of constitutional and legal regulation of the legislative initiative mechanism and clarification of the constitutional and procedural status and order of people's participation in the All-Ukrainian referendum procedure.

The recommendations developed by the author were used in international cooperation in the development of joint Ukrainian-Slovak projects in the field of people's power, in educational and methodical work - in the development of programs of measures to improve qualifications, as well as in consultation and advisory work and communications with state authorities.

The research results have practical value and aim to improve law-making processes' administration.

Head of Agency,

Dr.h.c. mult. JUDr.,
PhD, MBA, Honor. Prof. mult.



Jozef Zat'ko

0726



**Заклад вищої освіти
«Львівський університет бізнесу та права»**

вул. Кульпарківська, 99, Львів 79021, тел. (+38032) 292-87-08, ел. пошта: Bussiness_law@ukr.net
99, Kulparkivska Str., L'viv, 79021, tel. (+38032) 292-87-08, e-mail: Bussiness_law@ukr.net

11.07.2022 № 80
на № _____

Для надання до Спеціалізованої вченої
ради за місцем захисту дисертації

Д О В І Д К А
про впровадження результатів наукового дослідження
Голдовського Андрія Григоровича
на тему «Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та
перспективи реалізації»

Цією довідкою засвідчуємо, що результати наукового дослідження та низка наукових положень і висновків дисертаційної роботи Голдовського Андрія Григоровича використовуються у навчальному процесі ЗВО «Львівський університет бізнесу та права» при викладанні нормативних та спеціальних дисциплін «Адміністративне право», «Конституційне право» для бакалаврів і магістрів.

Матеріали наукового дослідження запропоновані як рекомендації, що мають поряд з теоретичним практичне значення, оскільки можуть використовуватися як емпірична основа для подальшого дослідження конституційно-правового механізму практичної реалізації права народу на законодавчу ініціативу та внесення законопроектів до Верховної Ради України. Зміст рекомендацій полягає у вдосконаленні конституційно-правових гарантій

необхідності ухвалення того чи іншого закону (застосування права народного вето), який реалізується в певній алгоритмічній послідовності;

5. Стосовно зміцнення правових гарантій щодо інтерпретації права законодавчої ініціативи, що виходить від народу, в якості однієї із форм реалізації конституційно-правового статусу суб'єктів, що приймають участь в управлінні державою.

Результати досліджень Голдовського Андрія Григоровича можуть бути використані та враховані у нормотворчій діяльності при розробці проектів до нормативно-правових актів, які дозволять на законодавчому рівні закріпити право народу на участь у законотворчості в Україні.

Також, результати дослідження можуть бути використані при окресленні та розмежуванні компетенції органів публічної влади в Україні та формуванні механізму реалізації права народу на участь у законотворчості.

Ректор,
доктор економічних наук, професор



Федір ГОРБОНОС

Виконав: Кошовий Б.-П.О. 0934854595



0724

Заклад вищої освіти
«Львівський університет бізнесу та права»

вул. Кульпарківська, 99, Львів 79021, тел. (+38032) 292-87-08, ел. пошта: Bussiness_law@ukr.net
 99, Kulparkivska Str., L'viv, 79021, tel. (+38032) 292-87-08, e-mail: Bussiness_law@ukr.net

11.07.2022 № 81

на № _____

Довідка
про включення результатів дослідження Голдовського Андрія
Григоровича
до звіту при розробці теми НДДКР 0121U111332

Експертна рада Львівського університету бізнесу та права розглянула представлені матеріали досліджень Голдовського Андрія Григоровича на тему «Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та перспективи реалізації» та встановила доцільність їх включення до звіту при розробці теми НДДКР 0121U111332 «Теоретико-методологічний фундамент правової реформи в Україні у світлі євроінтеграційних процесів». **Найбільш важливими є такі наукові положення, які увійшли до звіту:**

1. Щодо обґрунтування конституційно-правовий механізму практичної реалізації права народу на законодавчу ініціативу та внесення законопроектів до Верховної Ради України;
2. Стосовно удосконалення підходів до диверсифікації форм реалізації права народу на участь у законотворчості через референдум, шляхом об'єднання положень п. 3 та п. 4 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про Всеукраїнський референдум» та визначення таких видів референдуму: конституційний, ратифікаційний, законодавчий, всеукраїнські референдуми;
3. Щодо застосування моделі залучення інститутів громадянського суспільства до процесу реалізації народом права на законотворчість, що передбачає делегування громадянами України виконання певних процедурних аспектів під час формування законопроектів в порядку законодавчої ініціативи та ознайомлення із законотворчою діяльністю Верховної Ради України;
4. Стосовно законодавчого визначення та закріплення повноважень в межах механізму доступу громадян до процесу визначення допустимості та

законотворчості та законодавчої ініціативи народу як форми волевиявлення громадян, що набуває конкретних обрисів у вигляді законопроекту, який відображає погляди та переконання громадян на бажаний спосіб регулювання суспільних відносин. Свобода думки, яка виражається через підготовку законопроекту демонструє цілісність процесу реалізації суспільством своєї громадянської позиції, доведення її до широкого загалу, а також до органу законодавчої влади – Верховної Ради України.

Ректор,

доктор економічних наук, професор



Федір ГОРБОНОС