

**ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
“УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ”
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

Ющенко Олексій Олегович

УДК 342.52

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН
У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

НАУКОВИЙ КЕРІВНИК:
доктор юридичних наук, професор
МЯЛОВИЦЬКА Ніна Анатоліївна

Ужгород – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 Загальні засади законодавчого процесу України та участі громадян у ньому	13
1.1. Теоретико-методологічні аспекти дослідження законодавчого процесу України	13
1.2. Структурно-функціональна характеристика законодавчого процесу в Україні	37
1.3. Форми участі громадян у законодавчому процесі України: поняття, система, принципи	55
1.4. Гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі України	79
Висновки до Розділу 1	102
РОЗДІЛ 2 Реалізація основних форм участі у законодавчому процесі України	106
2.1 Загально-імперативні форми участі громадян у законодавчому процесі України	106
2.2. Загально-рекомендаційні форми участі громадян у законодавчому процесі України	149
2.3. Спеціально-рекомендаційні форми участі громадян у законодавчому процесі України	175
Висновки до Розділу 2	199
ВИСНОВКИ	203
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	212
ДОДАТКИ	234

Вступ

Актуальність теми. Подальший розвиток України як правової, демократичної держави зумовлює необхідність розширення можливостей для залучення громадськості до вирішення найважливіших державних та суспільних питань, що передбачає вдосконалення чинних та створення нових механізмів участі громадян у законодавчому процесі України.

Впровадження основних форм такої участі у процес формування державної політики базується безпосередньо на положеннях Конституції України, яка закріпила принцип безпосереднього народовладдя в Україні, визначивши носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в нашій державі Український народ, та гарантувала громадянам комплекс конституційних прав, зокрема: здійснювати народне волевиявлення через референдум та інші форми безпосередньої демократії, брати участь в управлінні державними справами, направляти колективні та індивідуальні звернення. Положення Конституції України стосовно участі громадян у законодавчому процесі України конкретизовано в окремих законах, які у комплексі з Основним Законом становлять нормативно-правову базу для її забезпечення.

Водночас практика застосування різних форм участі громадян у законодавчому процесі України засвідчила наявність серйозних проблем, які, насамперед, стосуються їх конституційно-правової регламентації.

Поглибленню цих проблем значною мірою сприяє недостатність наукових досліджень, присвячених основним питанням участі громадян у законодавчому процесі України. Наука конституційного права не пропонує комплексного підходу до визначення конституційно-правових засад участі громадян у зазначеному процесі; об'єктом наукового пошуку, як правило, стають окремі форми такої участі: всеукраїнський референдум, звернення громадян та ін. При цьому зазначені форми розглядаються відокремлено від таких юридичних явищ, як участь громадян у законодавчому процесі України

та конституційне право громадянина на участь у законодавчому процесі України.

Як правило, у наукових джерелах також акцентується увага на загальнотеоретичних питаннях та не проводиться аналіз основних проблем, які перешкоджають ефективній реалізації конституційного права громадянина на участь у законодавчому процесі України у тій чи іншій формі такої участі та можуть бути вирішені шляхом удосконалення законодавства.

Розв'язання вищевказаних проблем спонукає нас до наукового пошуку та зумовлює вибір вказаної теми дисертації.

Джерельною базою для розв'язання порушених дисертантом проблемних питань стали наукові дослідження вітчизняних та зарубіжних учених щодо законодавчого процесу, а також окремих форм участі громадян у цьому процесі.

Визначаючи законодавчий процес України, його основні елементи, етапи, стадії та з'ясовуючи конституційно-правові умови участі громадян у цьому процесі, ми взяли за основу результати наукових досліджень: С. С. Алексєєва, О. В. Богачової, Ю. О. Веденєєва, А. Г. Гузнова, Ж. О. Дзейко, В. С. Журавського, О. В. Зайчука, Д. Б. Каткова, А. А. Кенєнова, С. О. Комарова, О. Л. Копиленка, Є. В. Корчиги, Л. Т. Кривенко, Л. М. Легін, О. В. Марцеляка, М. Н. Марченка, О. М. Мудрої, В. С. Нерсесянца, В. М. Олуйка, Н. Л. Омельченко, А. С. Піголкіна, З. О. Погорєлової, В. Ф. Погорілка, С. В. Полєніної, А. М. Ришелюка, Т. Е. Рождественської, М. В. Савчина, О. Ф. Скакун, Б. О. Страшуна, М. О. Теплюка, Г. Тойбнера, В. М. Хвостова, О. І. Ющика та ін.

Науковою основою для визначення участі громадян у законодавчому процесі України та її форм, виділення особливостей конституційного права на участь у цьому процесі та його гарантій стали наукові праці таких авторів, як: Н. О. Боброва, Л. Д. Воєводін, В. Є. Гулієв, А. В. Грабильніков, Д. А. Ковачев, В. М. Корельський, І. Й. Магновський, О. В. Малько, Н. І. Матузов, В. Ф. Мєлащенко, Н. А. Мєловицька, В. Д. Перєвалов,

І. В. Ростовщikov, Е. Є. Регушевський, Ф. М. Рудинський, А. П. Таранов, І. А. Тімченко та ін.

Для виділення окремих форм участі громадян у законодавчому процесі важливими у науковому плані, з погляду дисертанта, є теоретичні висновки таких учених, як: Ю. Г. Барабаш, Д. Батлер, Р. Ф. Васильєв, А. З. Георгіца, О. А. Дворак, Ю. А. Дмитрієв, Т. М. Заворотченко, М. Квортруп, К. О. Колесник, В. В. Комарова, Г. Лаутерпахт, О. І. Лискова, В. В. Мальков, В. В. Маклаков, М. Менделсон, О. Г. Мурашин, Р. А. Мюллерсон, М. Г. Никитенко, М. В. Оніщук, Б. Пайпер, Е. Паркін, Х. В. Приходько, О. Ренні, М. Саксі, Д. Сміт, М. І. Ставнійчук, С. Туллі, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, Ю. О. Фрицький, Т. Я. Хабрієва, І. А. Хаврук, В. Є. Чиркін, Л. М. Шипілов, О. В. Шмельов, Д. Шмідт, О. В. Щербанюк, А. О. Янчук, та ін.

Основні положення дисертації та її висновки ґрунтуються на широкій джерельній і нормативно-правовій базі: Конституції та законах України, указах Президента України і постановах Кабінету Міністрів України, рішеннях Конституційного Суду України, конституційному законодавстві зарубіжних країн.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження включено до Звіту про етап № 3 „Дослідження проблем адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” науково-дослідної роботи № 11 БФ042-01 (державний реєстраційний номер 0111U008337) з теми „Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і практичний аспекти”, який затверджений Вченою радою юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, протокол № 3 від 25 листопада 2013 року.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теорії конституційних засад участі громадян у законодавчому процесі України, формулювання теоретичних положень та надання практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення конституційного

законодавства у зазначеній сфері суспільних відносин. Підвищення ефективності механізмів залучення громадян до процедур “вироблення” закону сприятиме забезпеченню реалізації конституційного принципу народного суверенітету та стане належною основою для розбудови у нашій державі громадянського суспільства.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність формування та послідовного вирішення таких *задач*:

- дослідити законодавчий процес України як сукупність конституційно-правових відносин, його основні елементи та виділити громадянина як особливого суб’єкта цього процесу;

- з’ясувати конституційно-правові можливості для участі громадян у кожному з етапів законодавчого процесу України;

- здійснити комплексний системний аналіз конституційно-правових категорій: "участь громадян у законодавчому процесі України", "конституційне право громадянина на участь у законодавчому процесі України", "форма участі громадян у законодавчому процесі України";

- розробити критерії для об’єднання окремих форм участі громадян у законодавчому процесі України в єдину систему, сформулювати основні принципи такої участі;

- виділити конституційно-правові гарантії участі громадян у законодавчому процесі України;

- дослідити основні форми участі громадян у законодавчому процесі України та визначити особливості участі громадян у кожній з них;

- виявити ключові проблеми конституційно-правового регулювання окремих форм участі громадян у законодавчому процесі України та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення положень Конституції і законів України.

Об’єктом дослідження є суспільно-правові відносини, в межах яких громадяни беруть участь у законодавчому процесі України.

Предметом дослідження є конституційно-правові засади участі громадян у законодавчому процесі України.

Методи дослідження. Дисертаційне дослідження проведено за допомогою філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Методологічну основу пізнання особливостей конституційних правовідносин між громадянами та іншими суб'єктами у законодавчому процесі України склав діалектичний метод, який дав змогу виявити співвідношення між законодавчим, законотворчим і правотворчим процесами (підрозділ 1.1); між такими юридичними явищами, як участь громадян у законодавчому процесі України та форма участі громадян у законодавчому процесі України (підрозділ 1.3). Методологічною базою цього дослідження також став комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Системно-функціональний та формально-логічний методи застосовано під час дослідження законодавчого процесу України, його основних елементів та етапів, виділення громадянина як особливого суб'єкта цього процесу (підрозділи 1.1, 1.2), визначення конституційно-правих категорій «участь громадян у законодавчому процесі України», «форма участі громадян у законодавчому процесі України», «право громадянина на участь у законодавчому процесі України», систематизації форм зазначеної участі (підрозділ 1.3), виділення основних гарантій участі громадян у законодавчому процесі України (підрозділ 1.4). Історичний метод дав змогу проаналізувати окремі форми участі громадян у законодавчому процесі (референдум, всенародне обговорення, звернення громадян та ін.) в їх еволюційному розвитку, виявити конкретні випадки їх використання у зазначеній якості (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Соціологічний метод застосовано для визначення ефективності кожної з форм участі громадян у законодавчому процесі України та їх подальших перспектив у залученні суспільства до законодавчої діяльності (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою статистичного та порівняльного методу проаналізовано вітчизняний та міжнародний досвід застосування окремих форм участі

громадян у законодавчому процесі та визначені напрями вдосконалення форм такої участі в Україні (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Аналітичний метод використано під час аналізу юридичних норм вітчизняного та зарубіжного законодавства щодо окремих форм участі громадян у законодавчому процесі та формування пропозицій до законодавства України щодо їх удосконалення.

Наукова новизна одержаних результатів Дисертація є одним із перших у вітчизняній науці конституційного права комплексним і системним дослідженням конституційно-правових засад участі громадян у законодавчому процесі України. Сформульовано низку положень, висновків і пропозицій, нових у концептуальному плані й важливих для юридичної науки та практики. До найбільш значущих із них належать такі:

вперше:

– сформульовано визначення поняття участі громадян у законодавчому процесі України, що розкривається автором як регламентована конституційно-правовими нормами публічна діяльність, що передбачає їх участь на окремих етапах та стадіях законодавчого процесу, насамперед, у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, у розробці законопроектів, їх розгляді Верховною Радою України та її органами, а також у затвердженні законів про внесення змін до Конституції України та про зміну території шляхом всеукраїнського референдуму;

– доведено, що зміст конституційно-правової категорії “участь громадян у законодавчому процесі України” розкривається у тісному взаємозв’язку з такими конституційно-правовими категоріями, як «конституційне право громадянина на участь у законодавчому процесі України» та «форма участі громадян у законодавчому процесі України»;

– запропоновано на основі узагальнення теоретичних досліджень окремих форм участі громадян у законодавчому процесі основні критерії для їх класифікації, а саме: за наслідками реалізації громадянином свого права на таку участь — на імперативні та рекомендаційні; за суб’єктним складом — на загальні та спеціальні, за способом реалізації такого права громадянином

— на безпосередні та опосередковані; за рівнем нормативного закріплення — на конституційні та законодавчі; надано характеристики кожному елементу цієї системи;

– здійснено системний аналіз відповідно до запропонованих автором критеріїв для систематизації кожної з форм участі громадян у законодавчому процесі України, визначено рівень її конституційно-правової регламентації та ефективність із точки зору реалізації права громадянина на участь у зазначеному процесі;

– сформульовано та розглянуто в якості основних засад, на яких базується участь громадян у законодавчому процесі України, конституційно-правові принципи такої участі громадян, які розділено на дві групи: загальні — характерні для всіх форм участі громадян у зазначеному процесі (народовладдя, демократизм, пріоритетність прав людини та ін.) та спеціальні — характерні для окремих форм такої участі (таємне голосування у всеукраїнському референдумі та ін.);

– запропоновано визначення поняття гарантій права на участь громадян у законодавчому процесі України як сукупності визначених Конституцією і законами України правових умов, що забезпечуються державою та створюють можливості для його реалізації громадянином та захисту; у межах зазначених гарантій виділено нормативно-правові та організаційно-правові гарантії;

удосконалено:

– визначення поняття законодавчого процесу України як сукупності конституційних правовідносин стосовно виявлення суспільних відносин, що потребують законодавчого врегулювання, розробки і розгляду законопроекту, прийняття закону та набрання ним чинності;

– виділено особливості участі громадянина у законодавчому процесі України, що може проявляти себе як основний – у складі Українського народу на етапі затвердження закону всеукраїнським референдумом, так і

факультативний суб'єкт цього процесу – на інших етапах законодавчого процесу;

– наукові підходи щодо розширеного тлумачення законодавчого процесу України з обов'язковим включенням до нього у передбачених законодавством випадках етапу "затвердження закону всеукраїнським референдумом", у якому основним суб'єктом законодавчого процесу виступає Український народ;

набули подальшого розвитку:

– положення щодо віднесення форм участі громадян у законодавчому процесі України, в яких ця участь виражається не у самостійному прийнятті громадянами відповідних рішень імперативного характеру, як це відбувається за безпосередньої демократії, а в наданні державним органам певних рекомендацій, вираженні своєї власної думки, до форм деліберативної демократії;

– пропозиції щодо ефективності та необхідності вдосконалення таких форм участі громадян у законодавчому процесі, як народна законодавча ініціатива та участь громадян у діяльності постійно діючої інституції – Громадської палати, за результатами аналізу реалізації яких у зарубіжних країнах автором надано рекомендації щодо впровадження відповідних положень у законодавство України;

– позиція щодо нетотожності понять "процесу всеукраїнського референдуму" та "затвердження закону всеукраїнським референдумом" як законодавчого процесу України;

– положення, що характеризують напрями вдосконалення конституційно-правового регулювання всеукраїнського референдуму, всенародних обговорень та парламентських слухань.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки і пропозиції, обґрунтовані автором у проведеному дослідженні, можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для проведення подальших наукових досліджень конституційних правовідносин, пов’язаних із залученням громадян до законодавчого процесу України;

– у правотворчій роботі – під час підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України, законів України “Про всеукраїнський референдум”, “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про комітети Верховної Ради України”, а також як теоретичний і практичний матеріал для розробки проекту Закону України “Про всенародне обговорення”. Теоретичні положення та висновки, які становлять наукову новизну роботи, представлені автором у пропозиціях стосовно вдосконалення законодавства, також можуть бути використані у проведенні експертизи законопроектів та підготовці відповідних аналітичних матеріалів;

– у навчальному процесі – у викладанні курсу конституційного права, підготовці підручників та навчальних посібників з конституційного права для студентів вищих юридичних навчальних закладів;

– у правовиховній роботі – для підвищення рівня правової культури та правової свідомості громадян у процесі реалізації ними конституційного права на участь у законодавчому процесі України та посадових осіб органів державної влади, які відповідно до законодавства мають забезпечити реалізацію зазначеного права.

Результати дисертаційного дослідження використано у законотворчій діяльності Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин у частині забезпечення реалізації конституційного права громадян на звернення. Автором внесені пропозиції стосовно вдосконалення окремих положень проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції” (реєстр. № 2299 від 03.03.2015 р.) (лист Комітету від 6 травня 2015 року № 04-28/16-408(110368).

Апробація результатів дисертації. Результати досліджень, викладені в дисертації, оприлюднено на науково-практичних конференціях, круглих

столах, наукових семінарах, зокрема: міжнародній конференції "Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики" (м. Київ, 2004 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції "Наука в інформаційному просторі" (м. Дніпропетровськ, 15-16 жовтня 2008 р.); Міжнародній науково-практичній конференції "Научные исследования и их практическое применение. Современное состояние и пути развития – 2008" (м. Одеса, 1-15 жовтня 2008 р.); Міжнародній науково-практичній конференції "Український та зарубіжний досвід реформування національної правової системи в контексті інтеграційних процесів" (м. Львів, 7-8 вересня 2012 р.); Міжнародній науково-практичній конференції "Реформування національного та міжнародного права: перспективи та сьогодення" (м. Одеса, 21-22 вересня 2012 р.); Міжнародній науково-практичній конференції "Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті" (м. Одеса, 10-11 квітня 2015 р.).

Публікації. Основні положення дисертації викладено у дванадцяти наукових статтях, з яких вісім опубліковано у фахових виданнях України, одна в іноземному фаховому виданні, три в нефахових виданнях, а також у шести тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 233 сторінки. Список використаних джерел нараховує 322 найменування й займає 21 сторінку.

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ ТА УЧАСТІ ГРОМАДЯН У НЬОМУ

1.1. Теоретико-методологічні аспекти дослідження законодавчого процесу України

Конституція України 1996 року встановила, що в Україні діє принцип верховенства права [72], на відміну від Конституції України 1978 року, яка проголошувала принцип верховенства закону.[70] Тим самим на найвищому державному рівні визнано, що основним регулятором суспільних відносин в Україні є саме право, а не закон.

Незважаючи на це закон посідає важливе місце в системі державного регулювання відносин у суспільстві. Так, ще на початку ХХ ст. В.Д. Катков писав, що «закон та держава – це поняття, що нерозривно пов’язані один з одним. Закон, у власному розумінні цього слова, не може існувати без держави, а держава без закону.» [50, с. 224]

Особлива роль закону як регулятора суспільних відносин впливає безпосередньо з положень Конституції України, зокрема статей 6 та 19, що зобов’язують органи державної влади та місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження у встановлених Конституцією і законами України межах. [72]

Крім того, стаття 92 Конституції України містить перелік життєво необхідних для держави і суспільства питань, які визначаються та встановлюються виключно законами (права і свободи людини і громадянина та їх гарантії; основні обов’язки громадянина тощо). [72]

Під час законодавчого регулювання суспільних відносин провідне місце посідає законодавчий процес, оскільки саме на стадії “вироблення” закону закладається його ефективність. Від того, наскільки закон буде відповідати інтересам суспільства та які механізми його реалізації будуть передбачені, залежить ступінь дотримання та виконання цього закону у майбутньому.

Саме тому дуже важливо, щоб у процесі розробки законів брали участь громадяни, оскільки на них, як правило, після прийняття закону буде покладено обов'язок з його виконання чи дотримання.

У межах нашого дослідження ми повинні визначити сам законодавчий процес, в якому відбувається участь громадян. Як слушно зазначає Н.А. Мяловицька, будь-яке наукове дослідження, у тому числі й з проблем юридичних наук, не може обійтися без системи понять, тобто результату й інструментарію нового етапу пізнання. [115, с.10]

Законодавчому процесу та його окремим аспектам присвячено чимало наукових праць, зокрема таких вчених як: О.І. Ющик [299], [298] М.О. Теплюк [234], С.В. Поленіна [147], З.О. Погорелова [134], [135], А.М. Ришелюк [197], О.В. Богачова, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко [15], Легін Л.М. [87], [88], Ю.М. Перерва [132], М.В. Савчин [220], В.Б. Авер'янов [44], А. Ткачук [239], А.О. Селіванов [224] та ін.

Не зважаючи на це, на науковому рівні залишається невирішеною низка питань, пов'язаних з цим процесом. Так, законодавчий процес у наукових джерелах нерідко ототожнюється з правотворчим і особливо з законотворчим процесами. Майже не досліджувалися вченими стадії цього процесу, пов'язані із затвердженням законів всеукраїнським референдумом.

Розкриття основних аспектів законодавчого процесу є невід'ємною частиною нашого дослідження, оскільки дозволить виявити конституційно-правові можливості для участі громадян на кожному етапі цього процесу, визначити форми такої участі та запропонувати шляхи для підвищення ефективності залучення суспільства до цього процесу.

У контексті співвідношення законодавчого процесу із спорідненими поняттями необхідно зупинитися на таких поняттях як: “нормотворчий процес”, “правотворчий процес” і особливо “законотворчий процес”.

Співвідношення нормотворчого та правотворчого процесів, на наш погляд, найбільш вдало сформульовано О.І. Ющиком, який дійшов висновку, що нормотворчість як така є поняттям більш загальним порівняно з

правотворчістю, виступає як родове поняття щодо творення соціальних норм, тільки одним з різновидів якого є правова нормотворчість, поряд з нормотворчістю релігійною, мовною тощо. [299, с. 70]

Окремої уваги потребує правотворчий процес. Процес “творення права” досліджувався на території Російської Імперії, до складу якої входила Україна, ще декілька сторіч тому. Так, у праці німецького вченого Г. Аренса, переклад якої було здійснено у 1863 році, відмічається, що право встановлюється уповноваженим державним органом і стає обов'язковим шляхом відповідного оприлюднення, або виникає у суспільстві у зв'язку з необхідністю, походить від проявів волі окремих осіб, які внаслідок періодичності їх виконання стають правом. [294, с. 47-62]

У свою чергу, П.Г. Виноградов ще у 1915 році зазначав, що «правова норма або утворюється завчасно законодавчим органом з метою регулювання майбутніх подій, або може бути сформульована судами в процесі здійснення їх юрисдикції. Звідси витікає основна відмінність між законодавством та правом, утвореним суддями». [131, с. 73-92]

Виходячи з такого розуміння, право може формуватися як звичай, що закріплюється у відповідних судових рішеннях, або створюватися законодавчим органом. При цьому, основним його призначенням є регулювання суспільних відносин.

Радянська наука відкинула ідею звичаєвого права та розглядала його виключно як сукупність правових норм, що встановлюються та санкціонуються державою. [27, с. 1310-1314] Виходячи з радянської ідеології, сенс правотворчості полягає не стільки у врегулюванні суспільних відносин, скільки у захисті інтересів панівного класу.

Після розпаду СРСР подібний підхід був переданий у спадок до юридичних наук держав, які входили до його складу. Наприклад, С.О. Комаров визначає правотворчий процес як вид державної діяльності, в результаті якої воля політичних сил, що знаходяться при владі, стає законом, виражається у формі права у певному джерелі права. [58, с. 237]

Подібне за змістом визначення наводиться також у наукових працях з теорії держави та права М.Н. Марченка [104, с. 40], А.С. Піголкіна, Ю.А. Дмитрієва, І.Ф. Казьміна, В.В. Лазарєва та ін. [36, с. 200]

На нашу думку, такий підхід до правотворчого процесу не може бути прийнятним на сучасному етапі розвитку України, яка на рівні Основного Закону проголосила принцип верховенства права (стаття 8) та закріпила пріоритетність прав людини у взаємовідносинах з державою (стаття 3). [72]

В умовах визнання принципу верховенства права основним завданням держави стає не захист інтересів панівного класу, тобто того, що знаходиться при владі, а забезпечення дотримання права кожного окремо взятого громадянина державою та іншими громадянами, а також недопущення будь-яких зазіхань на них з боку інших членів суспільства та самої держави в особі її органів і посадових осіб. У зв'язку з цим, стаття 3 Конституції України встановила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. [72]

Вказане завдання реалізується державою через діяльність її органів, у тому числі шляхом прийняття ними відповідних актів, які містять норми права та є обов'язковими для виконання. Процедура розробки, прийняття та набрання чинності такими актами є процесом творення права в Україні.

При цьому, правотворчий процес України не може бути обмежений діяльністю лише державних органів, оскільки відповідно до статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який реалізує свою владу, у тому числі, безпосередньо шляхом прийняття законів та інших рішень на референдумі. [72]

З огляду на вищевикладене, правотворчий процес України ми розглядаємо як регламентований Конституцією України, законами, іншими правовими актами, процес розробки, розгляду, прийняття державними органами або безпосередньо Українським народом нормативно-правових актів та набрання ними чинності.

Аналізуючи наукові праці авторів радянського та пострадянського періоду, присвячені правотворчому процесу, можна виділити два основних підходи до його визначення. У першому випадку, увага дослідника акцентується меті, на досягнення якої спрямована діяльність суб'єктів правотворчого процесу. Так, ще у 1974 році А.В. Міцкевич зазначав, що правотворчість є особливою організаційно оформленою формою або видом діяльності держави, що полягає у встановленні, а також зміні та скасуванні правових норм». [107, с. 25]

У даному випадку у якості мети виступає “встановлення, зміна та скасування правових норм”. Визначення правотворчого процесу з подібної точки зору наводиться також у наукових працях з теорії держави та права М.С. Кельмана [51, с. 83], Ф.М. Раянова [188, с. 252], О.В. Малька [100, с. 283], С.С. Алексєєва [6, с. 246-248] та ін.

Згідно з другим підходом на перший план виходить сама процедура творення права, що складається з певних етапів та стадій. Наприклад, О.І. Ющик розглядає правотворчий процес як специфічну діяльність уповноважених органів держави, громадських організацій і посадових осіб, що включає систему дій з підготовки, затвердження та офіційного оголошення нормативно-правових актів. [299, с. 71] У якості основних складових частин процедури творення права автор визначає “підготовку, затвердження та офіційне оголошення”. Визначення правотворчого процесу з точки зору процедури також наводиться у наукових працях Ю.А. Тихомирова, А.С. Піголкіна [235, с.95], [237, с.181] та ін.

Таким чином, визначаючи правотворчий процес України, можна акцентувати увагу як на меті, на досягнення якої спрямована діяльність його суб'єктів, так і на процедурі творення права.

На відміну від правотворчого, юридичною особливістю законотворчого та законодавчого процесів є те, що вони стосуються “творення” не будь-якого нормативно-правового акту, а виключно закону – конституції в її

матеріальному сенсі, тобто як основного закону держави, чи звичайного закону.

Не зважаючи на той факт, що в Україні на законодавчому рівні не встановлено дефініції закону, в юридичній науковій літературі можна знайти велику їх кількість.

Так, енциклопедичний словник Т-ва «Бр. А. и И. Гранать и Ко», виданий ще на початку ХХ ст. у Російській Імперії, визначає закон як: норми, встановлені вищою державною владою; веління законодавчої влади, опубліковане у визначеному порядку; первинне і основне правило, що регулює соціальні відносини в інтересах держави загальним та постійним чином. [293, с. 460 - 478]

В українській загальній енциклопедії під головною редакцією Івана Раковського, яка вийшла у Львові у першій половині минулого сторіччя, закон визначається як загальний правний припис (норма), що походить від покликаної до того законодавчої влади або як кожна видана й оповіщена в приписаній формі постанова законодавчої влади». [249, с. 11]

Найбільш чітко ознаки закону у сучасних наукових джерелах, згідно з якими закон у матеріальному сенсі – це нормативно-правовий акт, що приймається вищим представницьким органом державної влади або народом шляхом референдуму, регулює найбільш важливі суспільні відносини та наділений вищою юридичною силою. [17, с. 189], [144]

Отже, основний критерій відмежування законотворчого і законодавчого процесів від правотворчого – це їх предмет, яким є виключно закон. Водночас, предметом правотворчого процесу в Україні може бути не тільки закон, але й будь-який інший нормативно-правовий акт (наприклад, Указ Президента України, Постанова Верховної Ради України, Постанова Кабінету Міністрів України тощо).

Якщо розглядати вказані правові явища, застосовуючи категорії діалектики, можна дійти висновку, що правотворчий процес України співвідноситься з законотворчим та законодавчим процесами України як

загальне і часткове. При цьому, як законотворчий так і законодавчий процес являють собою особливу частину правотворчого процесу, що пов'язана із “виробленням” закону. Інакше кажучи, змістом правотворчого процесу виступає сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок розробки, розгляду, прийняття та набрання чинності всіма нормативно-правовими актами. У той же час змістом законодавчого і законотворчого процесів виступає сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок розробки, розгляду, прийняття та набрання чинності виключно законами.

Досліджуючи законодавчий процес, не можна також обминути проблему делегованої нормотворчості, що пов'язана з виданням Кабінетом Міністрів України та Президентом України відповідних актів з питань, які мають бути предметом законодавчого врегулювання.

Підставою для прийняття подібних актів Кабінетом Міністрів України став Закон України від 19 грудня 1992 року «Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України». Цим Законом було доповнено Конституцію України 1978 року статтею 97-1, якою закріплювалося повноваження Верховної Ради України двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів України делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання. При чому, передбачалося, що такі декрети мають силу закону та можуть зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення. [166]

Щодо актів Президента України, пункт 4 Розділу XV “Перехідні положення” Конституції України надав йому повноваження протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. [72]

Не зважаючи на те, що Конституція України наразі не передбачає повноважень парламенту делегувати свою законодавчу функцію, окремі акти делегованої нормотворчості зберігають свою чинність і до сьогодні. Це стосується, насамперед, актів Уряду, серед яких можна виділити декрети: від 10 травня 1993 року № 46-93 “Про стандартизацію і сертифікацію” [177], від 12 травня 1993 року № 50-93 “Про впорядкування управління майном, що забезпечує діяльність органів законодавчої та виконавчої влади” [161], від 10 травня 1993 року № 48-93 “Про порядок використання прибутку державних підприємств, установ і організацій”. [170]

Подібна практика надала поштовх науковим дослідженням з зазначеного питання. Так, О.І. Ющик пропонує відрізнити ординарну (головним чином, парламентську) законотворчість та субститутну (найперше, делеговану) законотворчість. [299, с. 74]

В.Ф. Погорілко, Л.Т. Кривенко зазначають про існування делегованого законодавства, під яким розуміється сукупність нормативно-правових актів, що приймаються виконавчою владою із уповноваження парламенту і мають силу закону. [139, с. 50]

В.М. Олуйко пропонує відокремити від закону поняття «законодавчий акт». Останній, на його думку, охоплює власне закон та всі інші законодавчі акти, які прирівнюються до закону (наприклад, декрети Кабінету Міністрів України). [125, с. 33-34]

Г.І. Дутка допускає делегування законодавчих повноважень виключно Президенту України (без права переделегування) за умови суворого контролю Верховної Ради України. [38, с. 120-124]

Безумовно, всі запропоновані підходи мають право на існування. Разом з тим, ми не підтримуємо ідею передачі парламентом своєї законодавчої функції іншим органам державної влади та погоджуємося з висловленою В.Ф. Погорілком та Л.Т. Кривенко думкою про те, що «передача виконавчій владі законодавчої функції впливає на принцип поділу влади, порушує баланс гілок влади, послаблює парламент». [139, с. 50-53.]

Крім того, вважаємо, що вказана проблематика з часом втратить свою актуальність, оскільки, як ми вже відмітили, Конституція України 1996 року не передбачає можливість делегування своєї законодавчої функції парламентом, а наслідки такого делегування поступово виправляються Верховною Радою України шляхом прийняття відповідних законів.

Щодо спроб В.М. Олуйка відокремити та закон та законодавчий акт, розуміючи під останнім сукупність законів та інших нормативно-правових актів. Вважаємо, що подібний підхід може призвести до плутанини у застосуванні нормативно-правових актів. З огляду на це, у цьому питанні ми є прихильниками запропонованого М.О. Теплюком та О.І. Ющиком підходу, згідно з яким законодавчий акт складають сукупність конституційних, звичайних (ординарних) та субститутних законів (“квазі-закони” – є продуктом делегування законодавчої функції парламенту). [234, с. 61]

Для правильного розуміння законодавчого процесу та визначення його меж необхідно також встановити його співвідношення із законотворчим процесом.

На відміну від правотворчого, обидва процеси (законотворчий та законодавчий) мають спільний предмет, що спонукає нас до пошуку нових критеріїв, які дозволять визначити відмінності між ними.

В юридичній науці наразі намітилися дві тенденції до розгляду законодавчого процесу. Найбільш розповсюдженим є підхід, згідно з яким цей процес зводиться до процедури прийняття законів парламентом чи іншим законодавчим органом та подальшого набрання ними чинності.

Наприклад, у наукових працях А.Г. Гузнова, А.А. Кенєнова, Т.Е. Рождественської [31, с. 56], а також болгарських вчених Я. Радева, К. Лазарова [185, с. 36-37] він розглядається як регламентований Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами процес (процедуру) внесення на розгляд законодавчого органу, прийняття, опублікування та введення в дію законів.

В.С. Журавський визначає законодавчий процес як законодавчу діяльність, тобто врегульовану Конституцією України, Регламентом Верховної Ради та іншими законами України діяльність парламенту по підготовці, розгляду і прийняттю законів та їх оприлюдненню. [40, с.339].

На думку З.О. Погорелової, законодавчий процес - це сукупність врегульованих законом правил, які встановлюють порядок реалізації законодавчої ініціативи у парламенті, включаючи ініціативу розробки законопроекту парламентом, розгляд та прийняття законів, підписання та введення їх в дію. [134, с.17]

Таким чином, у вузькому розумінні законодавчий процес є процедурою розробки, розгляду законопроектів та прийняття законів парламентом чи іншим законодавчим органом та набранням ними чинності.

У широкому сенсі розглядає законодавчий процес О.І. Ющик, який поруч з ординарним (звичайним) законодавчим процесом, що пов'язаний з функціонуванням законодавчого органу держави, виділяє також конституційний та субститутний законодавчий процес. [299, с.165-183] Він також відмічає, що помітною особливістю конституційного законодавчого процесу є здійснення його не лише державною владою, але й участь у ньому в різних формах так званої влади “прихованої волі”, тобто громадян. [299, с.172]

Погоджуючись з О.І. Ющиком щодо можливості участі громадян у законодавчому процесі, вважаємо, що цей процес не може бути зведений виключно до процедури прийняття законів парламентом. Адже у такому випадку поза межами законодавчого процесу залишиться та його частина, що пов'язана із затвердженням у визначених Конституцією України випадках прийнятого Верховною Радою України закону на всеукраїнському референдумі.

Законотворчий процес як і законодавчий також не може бути зведений лише суто до парламентської процедури. Разом з тим, у порівнянні з законодавчим цей процес має свої особливості.

Перш за все, законодавчий процес України являє собою регламентовану Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами процедуру, яка досить чітко визначає конституційні права і юридичні обов'язки його суб'єктів. Наприклад, процес прийняття законів Верховною Радою України визначається Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України, процес схвалення законів Українським народом – Конституцією України та Законом України “Про всеукраїнський референдум”. Окремі питання розробки законопроектів регулюються також підзаконними актами, зокрема, Регламентом Кабінету Міністрів України, Положенням про Адміністрацію Президента України та ін.

Натомість, законотворчий процес на відміну від законодавчого не обмежується лише тими процедурами, які регламентовані конституційно-правовими нормами. Окремі стадії цього процесу відбуваються у площині, що взагалі не врегульована правом, про що зазначають у своїх наукових працях такі вчені, як: С. Тулі, З.О. Погорелова, О.М. Мудра, Б.О. Страшун, В.М. Олуйко, О.І. Ющик, О.Г. Мурашин та ін.

Так, голландський автор Стефан Тулі, визначаючи законотворчий процес, зазначає, що він включає як формальні, так і неформальні процедури творення закону. [321, р. 2]

«Законотворчий процес, — пише З.О. Погорелова, — у порівнянні із законодавчим значно розширений процесом пізнання, аналізу, оцінок правостворюючих факторів, діяльністю органів державної влади по створенню проектів законів, по прогнозуванню, плануванню законодавства і багатьма іншими аспектами, що закінчуються процесом пізнання і підписання закону». У зв'язку з цим, вона визначає межі законотворчої діяльності: з моменту виникнення потреби у правовому регулюванні і до набрання законом чинності. [134, с. 11-12]

О.М. Мудра зазначає, що поняття законотворчості ширше від поняття законодавчого процесу і включає в себе не лише діяльність, пов'язану з прийняттям закону, а й вияв та аналіз основних питань, що потребують

законодавчого врегулювання, встановлення мети й цілей такого регулювання, підготовку законопроектів. [112, с. 13]

Б.О. Страшун пише, що законотворчість охоплює діяльність, яка не регулюється правом та не вичерпується власне утворенням закону, а включає оцінку його ефективності та можливе подальше коригування. [228, с. 492-493]

Аналогічна позиція відображена В.М. Олуйком, який вказує на те, що законотворчість окрім нормативно-регламентованої сукупності дій щодо творення закону, включає в себе дії, які не закріплено правовими нормами, тобто містять ще й нерегламентований блок створення закону. [125, с. 32]

У цьому контексті вдало висловився О.Г. Мурашин, який, досліджуючи правотворчий процес, частиною якого виступає процес законотворчий, зазначив, що «не можна вважати початком правотворчого процесу і виконання офіційного доручення з вивчення питання про необхідність прийняття нових правових норм у певній сфері суспільних відносин, або про зміну діючих, якщо воно обмежується підготовкою не проекту, а доповідної записки, довідки чи іншого документу про необхідність прийняття відповідного акта. Такі дії не мають правотворчого характеру і не вважаються етапом створення проекту». [113, с. 50]

На окрему увагу також заслуговує позиція О.І. Ющика з цього питання. Він зазначає, що розробка окремими науковцями чи науковою установою проекту певного законодавчого акту й опублікування його в науковому виданні може виглядати як фрагмент творення закону (законотворча діяльність), однак це не є законодавчою діяльністю, оскільки вона здійснюється не як юридична діяльність державного апарату, а тому відбувається за межами законодавчого процесу. У той же час, на його думку, якщо законопроект винесено на обговорення громадськості за рішенням законодавчого органу, таке обговорення стає складовою відповідного законодавчого процесу, оскільки з ним пов'язується наступна законодавча діяльність стосовно даного законопроекту. [299, с. 83]

Отже, законотворчий процес, на відміну від законодавчого, містить як формальну, так і неформальну складову. Перша – регламентована конституційно-правовими нормами та встановлює усі можливі моделі поведінки суб'єктів цього процесу, і власне є законодавчим процесом, друга виходить за межі конституційно-правового регулювання, а, отже, й за межі предмету конституційного права.

Другою відмінністю між законотворчим і законодавчим процесами є те, що для останнього характерна наявність юридичних наслідків на кожній окремо взятій стадії чи етапі цього процесу. Наприклад, внесення законопроекту до парламенту суб'єктом законодавчої ініціативи породжує його розгляд парламентським комітетом, у подальшому - Верховною Радою України на пленарному засіданні. Кожний такий розгляд завершується прийняттям відповідного рішення, що закріплюється у тій чи іншій формі.

Натомість, для неформальних процедур законотворчого процесу характерна відповідно відсутність юридичних наслідків, оскільки, як ми вже зазначили, такі процедури відбуваються поза межами конституційно-правового регулювання.

Отже, законодавчий процес у порівнянні із законотворчим є формальною частиною законотворчого процесу, для якої характерні: конституційно-правова регламентація та наявність юридичних наслідків на кожному з етапів чи стадій цього процесу. У свою чергу, неформальні процедури законотворчого процесу виходять за межі конституційно-правового регулювання, а отже не є предметом конституційного права.

При цьому, у даному дослідженні ми будемо розглядати законодавчий процес у його широкому розумінні, у тому числі, й ті його стадії, що виходять за межі процедури проходження законопроекту у Верховній Раді України, проте регламентовані нормами конституційного права і породжують юридичні наслідки. Особливо це стосується стадій законодавчого процесу, пов'язаних із затвердженням прийнятого Верховною Радою України закону шляхом всеукраїнського референдуму.

Законодавчий процес за аналогією з правотворчим можна визначити як з точки зору мети, на досягнення якої спрямована діяльність його суб'єктів, так і з точки зору процедури розробки і прийняття закону.

У першому випадку мова буде йти про законодавчу діяльність, під якою ми будемо розуміти регламентовану конституційно-правовими нормами діяльність суб'єктів цього процесу, що спрямована на виявлення суспільних відносин, які потребують врегулювання на законодавчому рівні, та на прийняття Верховною Радою України, а у визначених Конституцією та законами України випадках з подальшим затвердженням Українським народом на всеукраїнському референдумі, законів з метою такого врегулювання.

У другому випадку, законодавчий процес являє собою регламентовану конституційно-правовими нормами процедуру розробки та розгляду законопроектів, прийняття законів, а у визначених Конституцією та законами України випадках їх подальшого затвердження всеукраїнським референдумом, а також набрання ними чинності.

Окремо необхідно зупинитися на сутності законодавчого процесу та його ролі у функціонуванні держави і в управлінні суспільством. Цієї теми ми вже частково торкалися вище, визначивши його як процес розробки та прийняття одного з основних регуляторів суспільних відносин – закону. Проте, роль законодавчого процесу у життєдіяльності суспільства, на нашу думку, не може бути зведена лише до регулювання суспільних відносин.

У цьому контексті особливої уваги потребують фундаментальні дослідження М.О. Теплюка та О.І. Ющика [234], [299], присвячені законодавчому процесу.

Так, О.І. Ющик у своїй науковій праці “Теоретичні основи законодавчого процесу” дійшов висновку, що становлення законодавчого процесу як цілісного стійкого явища правового життя пов'язується з переходом держави до такого етапу її розвитку, коли законодавча діяльність стає систематичною юридичною діяльністю державного апарату,

спрямованою на вироблення законів держави. Таким чином, законодавчий процес проявляє себе як атрибут законодавчої функції держави. [299, с. 86; 150-151] При цьому, як слушно встановили М.О. Теплюк та О.І. Ющик у своїй монографії “Введення в дію законів України: питання теорії та практики”, саме у законодавчому процесі законодавчі акти не тільки виробляються, але й набувають властивості юридичної сили. Цей процес програмує майбутню дію як окремого акта, так і пов’язаних з ним інших нормативних актів. [234, с. 59-60] Інакше кажучи, законодавство являє собою цілісну систему, в якій окремо взятий закон як елемент системи має узгоджуватися з іншими законами (елементами) та відповідати системі у цілому. У зв’язку з цим кожний закон, що приймається, здійснює свій вплив як на суспільні відносини, так і на інші нормативно-правові акти у системі законодавства.

Особливо необхідно відмітити, що процедури законодавчого процесу передбачають широкі можливості для участі громадян у розробці законопроектів, їх обговоренні, у прийнятті законів тощо. Тому, при визначенні сутності та соціального призначення законодавчого процесу в умовах розвитку України як правової і демократичної держави та розбудови громадянського суспільства на перший план виходить саме залучення представників громадськості до управління державними справами, що гарантовано безпосередньо статтею 38 Конституцією України, та яке у даному випадку відбувається через встановлення за участі громадськості механізмів регулювання суспільних відносин на законодавчому рівні.

Отже, можна стверджувати, що сутність та соціальне призначення законодавчого процесу України полягає не тільки у врегулюванні суспільних відносин шляхом прийняття законів та забезпеченні виконання державою своєї законодавчої функції, а також у створенні можливостей для кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами, яка у даному випадку відбувається через участь громадян у розробці та прийнятті законів.

Законодавчий процес також являє собою сукупність конституційних правовідносин, що виникають на різних стадіях розробки та розгляду законопроекту, прийняття закону та набрання ним чинності.

Необхідно зазначити, що основні питання конституційних правовідносин досить детально розкриті у дисертаційній роботі Ю.В. Данилюка на тему: "Теоретичні засади конституційних правовідносин в Україні" [34], результати якої будуть нами взяті до уваги у процесі цього дослідження.

Основними елементами правовідносин, що стосуються законодавчого процесу України і становлять його структуру, традиційно є: об'єкт, суб'єкти, а також зміст таких правовідносин у виді конституційних прав і юридичних обов'язків суб'єктів зазначеного процесу.

Під об'єктом правовідносин у науковій літературі розуміють те, на що спрямовані та з приводу чого реалізуються суб'єктивні права та обов'язки його суб'єктів. [34, с. 87-88].

Об'єкт законодавчого процесу різниться у залежності від етапу цього процесу, на якому виникають зазначені правовідносини. Таким об'єктом можуть бути: виявлення суспільних відносин, що потребують законодавчого врегулювання; розробка законопроекту; розгляд законопроекту; прийняття закону; набрання законом чинності.

Від об'єкту законодавчого процесу необхідно відрізнити його предмет, тобто той кінцевий результат, який покладено в основу законодавчої діяльності. Як ми вже встановили, предметом цього процесу є виключно закон. Більшість авторів в теорії держави і права та в галузі конституційного права, зокрема Є.Н. Трубецький [244, с. 113-114], В.С. Нерсисянц [117, с. 408-409], Ю.А. Тихомиров [236, с. 47-48] та інші відрізняють звичайні закони та конституційні закони.

Поділ на конституційні та звичайні закони в багатьох зарубіжних країнах, зокрема Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Естонії, Росії, Румунії, Угорщині, Молдові закріплено на конституційному рівні. [275]

У зв'язку з цим, у науці конституційного права такі вчені як В.Я. Тацій, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, М.І. Ставнійчук та інші, досліджуючи законодавчий процес в Україні, відрізняють конституційний та звичайний законодавчий процес.

Під конституційним розуміється процес, предметом якої є конституція або зміни до неї, а під звичайним — порядок прийняття, зміни, відміни (скасування) законів або призупинення їх дії. [232, с. 193], [233]. При цьому, потребує уваги запропонований О.І. Ющиком підхід, який передбачає два способи реалізації вітчизняного конституційного процесу: поточний (спрямований на внесення змін до чинної конституції) та перспективний (зміст якого становить вироблення нової конституції) [299, с. 279].

Особливості участі громадян у кожному із зазначених різновидів законодавчого процесу України будуть розглянуті нами нижче.

Іншим важливим елементом законодавчого процесу є його суб'єктний склад.

Ще у 1974 році Р.В. Раскатов, досліджуючи питання правотворчості, стверджував, що «загальне поняття суб'єкта правотворчості має охоплювати як компетентні органи та організації, уповноважені на видання нормативних актів, так й органи та особи, які своїми діями беруть участь у здійсненні та русі правотворчого процесу». [187, с. 54] Таким чином, на його думку, правотворчість не є процесом, що відбувається виключно державними органами, а й охоплює діяльність організацій та окремих осіб, що беруть участь у ньому.

Зазначений підхід є прийнятним також для законодавчого процесу, в якому бере участь досить широке коло суб'єктів, серед яких не тільки органи державної влади, але й державні установи, об'єднання громадян, окремі громадяни, а у випадку затвердження законів шляхом референдуму — Український народ.

Таким чином, всіх суб'єктів законодавчого процесу за *своїм статусом*, яким вони наділені у цьому процесі, можна розподілити на чотири групи:

Український народ, органи державної влади та їх посадові особи, державні і недержавні організації та громадяни України.

Провідним суб'єктом законодавчого процесу є Український народ, який розглядається у науковій літературі як найбільший у масштабах країни територіальний публічний колектив. [34, с. 69]; [271, с. 7]

Відповідно до Конституції України саме Український народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні (стаття 5) та наділений правом затверджувати закони шляхом референдуму (стаття 69). [72]

Особливістю Українського народу також є те, що він може бути учасником виключно конституційних правовідносин, на що звернув увагу у своєму дослідженні Ю.В. Данилюк [34, с. 51] У той же час деякі інші суб'єкти у законодавчому процесі України можуть виступати одночасно суб'єктами інших видів правовідносин. Наприклад, у разі укладення договору про розробку законопроекту між народним депутатом і громадською організацією чи науковою установою мають місце цивільні правовідносини.

Не менш важливими суб'єктами законодавчого процесу є органи державної влади та їх посадові особи, зокрема: Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, а також Кабінет Міністрів України, Президент України та народні депутати України, які є суб'єктами законодавчої ініціативи. [72], [156] Крім того, в системі органів виконавчої влади також можна виділити міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що беруть участь у розробці законопроекту та наданні висновків щодо проектів законів, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України. Що стосується парламенту, особливої уваги потребують комітети Верховної Ради України, які наділені широким спектром повноважень у законодавчому процесі.

Орган державної влади в юридичній науці розглядається як виокремлена і відносно самостійна частина (елемент) механізму держави, яка наділена юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення

визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави. [276]

Всіх інших юридичних осіб, які за вказаними ознаками не можуть бути віднесені до органів державної влади, ми будемо розглядати як державні та недержавні організації. До їх складу входять: політичні партії, громадські об'єднання, наукові установи та ін.

Важливим суб'єктом законодавчого процесу також є громадяни України, які беруть участь на окремих його етапах та стадіях. Особливості такої участі будуть детально нами розглянуті нижче.

В окремих наукових джерелах також наводяться дефініції суб'єкта законодавчого процесу.

Так, німецький соціолог права Гюнтер Тойбнер, розглядаючи законодавчий процес, визначає в якості “творців законів” тих його учасників, які наділені визнаною владою і компетенцією формулювати, відповідно до встановлених процедур, загальнообов'язкові до виконання правила поведінки. [321, р. 2]

На нашу думку, вказана дефініція є надто загальною та не відображає ступінь участі кожного з суб'єктів у процесі “вироблення” закону.

Потребують уваги також визначення О.В. Богачової та А.М. Ришелюка, сформульовані ними у процесі дослідження законотворчого процесу, до складу якого, як ми встановили, входить процес законодавчий.

Так, О.В. Богачова під суб'єктом розуміє орган державної влади, посадову особу або іншу фізичну чи юридичну особу, що має певні права та/або обов'язки в сфері прогнозування, планування законотворчої діяльності, розробки, розгляду, прийняття та набуття законами чинності через їх підписання та оприлюднення, а також оцінки їх ефективності. [16, с. 81]

Запропоноване визначення більш детально розкриває коло осіб, які беруть участь у “виробленні” закону, ніж попереднє, однак, не визначає особливостей окремих категорій його учасників. Адже кожен з таких

суб'єктів у зазначеному процесі наділений різним комплексом конституційних прав та юридичних обов'язків. Так, наприклад, якщо Кабінет Міністрів України має повноваження подати до Верховної Ради України в офіційному порядку законопроект, то участь у законодавчому процесі окремого міністерства обмежується розробкою законопроекту за дорученням Уряду та наданням висновку щодо законопроекту, який розглядається профільним комітетом Верховної Ради України.

А.М. Ришелюк у якості таких суб'єктів виділяє державні органи та посадові особи, які відповідно до чинних правових приписів користуються певними правами, мають повноваження чи обов'язки в процесі здійснення законотворчої діяльності. Роль інших осіб (експерти, розробники проектів, державні органи, що готують проект), на його думку, є допоміжною, оскільки вони не мають у сфері законотворчості встановлених Конституцією або законами прав та обов'язків, які б могли вплинути на зміст та характер законотворчості. [197, с. 83]

Схожою є позиція З.О. Погорелової яка, розглядаючи законодавчий процес, пропонує відрізнити основних суб'єктів та допоміжних учасників цього процесу. До основних вона відносить визначених Конституцією України суб'єктів права законодавчої ініціативи і народ, якщо закон приймається на референдумі. Допоміжними учасниками законодавчого процесу, на її думку, є структурні підрозділи апарату Верховної Ради України. [134, с. 11]

Ми, у свою чергу, вважаємо, що визначення ступеню участі кожного суб'єкта законодавчого процесу тісно пов'язане з обсягом прав, що надані такому суб'єкту у цьому процесі.

Так, ще у 1977 році Д.А. Ковачев у своїх наукових працях в якості одного із ключових прав, яким наділений вищий представницький орган, визначав «право на видання законів», під яким він розумів передбачене конституцією право видавати (приймати, змінювати і скасовувати) нормативні акти, що наділені вищою юридичною силою, яке реалізується

виключно вищим представницьким органом. Правом на видання законів, на його думку, може бути також наділений народ, але лише у тому випадку, якщо певна група громадян наділена правом без участі будь-якого державного органу винести законопроект на всенародне голосування, і цей законопроект стає законом після прийняття його референдумом, незалежно від державного органу. [54, с. 23]

У той же час, відповідно до сучасних тенденцій розвитку суспільства не можна погодитися з Д.А. Ковачевим у тому, що народ може виступати законодавцем лише у випадку, якщо він реалізує це право без участі будь-якого органу. Адже, якщо виходити з такої позиції, право парламенту на видання законів також є обмеженим, насамперед, інститутом вето президента. Саме на таку обмеженість звернули увагу В.Ф. Погорілко та Л.Т. Кривенко. «Доля закону, прийнятого єдиним представницьким органом Українського народу — зазначають вони, — при недосягненні ним двох третин голосів для подолання вето глави держави остаточно вирішується не парламентом, а главою держави.» [137, с. 283-284]

Водночас, відповідно до законодавства України Український народ та Верховна Рада України є єдиними суб'єктами законодавчого процесу, що наділені правом відповідно затверджувати чи приймати (змінювати) закони, а тому ми будемо розглядати їх в якості *основних* суб'єктів законодавчого процесу.

Всіх інших суб'єктів законодавчого процесу, не наділених вищезазначеним правом, можна віднести до *факультативних* – таких, що не наділені правом затверджувати чи приймати (змінювати) закони, а мають лише право на участь в окремих стадіях цього процесу. Наприклад, на стадії підготовки законопроекту до розгляду Верховною Радою України у першому читанні такими суб'єктами можуть бути: комітети Верховної Ради України, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України тощо.

У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне розділити всіх суб'єктів законодавчого процесу за *обсягом права на участь у законодавчому процесі* на:

основні — які наділені правом приймати (змінювати) або затверджувати закони;

факультативні — які не наділені правом приймати (змінювати) або затверджувати закони, а мають право лише на участь в окремих стадіях (етапах) законодавчого процесу.

Отже, під суб'єктами законодавчого процесу необхідно розуміти тих його учасників, які наділені правом на прийняття (зміну), затвердження законів або правом на участь в окремих стадіях цього процесу.

Як ми встановили вище, основними суб'єктами законодавчого процесу в Україні є Український народ та Верховна Рада України.

Найбільш велику групу учасників законодавчого процесу становлять факультативні суб'єкти, якими є:

1. Визначені Конституцією України суб'єкти права законодавчої ініціативи, а саме: Президент України, Кабінет Міністрів України, народні депутати України.

2. Комітети Верховної Ради України, які відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [157] та Регламенту Верховної Ради України виконують законопроектну функцію. [189]

3. Тимчасові спеціальні комісії з питань підготовки законопроектів, що утворюються Верховною Радою України для підготовки законопроекту або групи законопроектів. Наприклад, Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з підготовки проекту закону про розвиток і застосування мов в Україні, створена 4 березня 2014 року. [180]

4. Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, висновки яких згідно з Регламентом Верховної Ради України підлягають обов'язковому

розповсюдженню серед народних депутатів України разом із законопроектом, підготовленим до відповідного читання. [189], [146]

5. Конституційний Суд України, висновок якого у разі розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України є обов'язковим.

6. Міністерства та інші органи центральної виконавчої влади, які здійснюють підготовку законопроектів за дорученням Кабінету Міністрів України та підготовку висновків щодо законопроектів з подальшим надсиланням їх до профільного комітету Верховної Ради України.

7. Громадські об'єднання, політичні партії, наукові установи, інші організації, які беруть участь в обговоренні законопроектів та поданні пропозицій щодо них.

8. Громадяни України, які беруть участь на окремих стадіях законодавчого процесу.

У разі, якщо Конституцією та законами України передбачено затвердження прийнятого парламентом закону на всеукраїнському референдумі, коло факультативних суб'єктів законодавчого процесу буде значно більшим, що ми розглянемо під час дослідження референдуму.

Важливим елементом законодавчого процесу є конституційні права та юридичні обов'язки суб'єктів цього процесу.

Під конституційним правом суб'єкта конституційних правовідносин у наукових джерелах розуміється допустимі та гарантовані конституційно-правовою нормою вид та міра можливої або дозволеної поведінки учасників даних правовідносин, що забезпечується обов'язком інших (зобов'язаних) осіб. [34, с. 106]

У свою чергу юридичним обов'язком суб'єктів конституційних правовідносин є встановлена конституційно-правовою нормою міра та вид належної поведінки, тобто вимога діяти чітко визначеним чином або утриматися від здійснення певних дій, що забезпечується можливістю застосування державного примусу. [34, с. 106]

Як слушно підмітив ще у 1965 році В.С. Основін права та обов'язки у конституційних правовідносинах слід розглядати у нерозривному зв'язку з суб'єктами цих прав та обов'язків, в єдності з правовідносинами. [130, с. 72] Таким чином, об'єм конституційних прав і юридичних обов'язків суб'єктів законодавчого процесу залежить від їх статусу у цьому процесі, а також етапу чи стадії, на яких виникають ті чи інші конституційні правовідносини. При цьому реалізація суб'єктом законодавчого процесу свого права породжує відповідний обов'язок інших суб'єктів.

Наприклад, на етапі розгляду законопроекту праву суб'єкта законодавчої ініціативи внести законопроект до Верховної Ради України відповідає обов'язок Верховної Ради України розглянути такий законопроект у визначеному законодавством порядку.

Конституційні права та юридичні обов'язки суб'єктів законодавчого процесу визначаються Конституцією та законами України, зокрема Законом України «Про комітети Верховної Ради України» [157], «Про статус народного депутата України» [178], «Про всеукраїнський референдум» [163], а також Регламентом Верховної Ради України [189] та ін.

З метою виявлення законодавчих можливостей для участі громадян у законодавчому процесі України та визначення ступеню та особливостей такої участі необхідно встановити межі цього процесу та основні етапи «вироблення» закону. Вказані питання будуть розглянуті нами нижче.

1.2. Структурно-функціональна характеристика законодавчого процесу в Україні

Законодавчий процес України має свої межі та складається з визначених у часі структурних частин (етапів, стадій), кожна з яких передбачає визначені конституційно-правовими нормами можливості для участі громадян у цьому процесі.

Як слушно відмітили Ю.О. Веденєєв, Д.Б. Катков, Є.В. Корчиги, законодавчий процес є сукупністю стадій, що послідовно змінюють одна одну, завдяки чому забезпечується законодавча діяльність. [49, с. 154-162]

Визначення стадій законодавчого процесу є однією з важливих цілей нашого дослідження, оскільки дозволить, по-перше, чітко встановити межі цього процесу, а, по-друге, з'ясувати можливості для участі громадян на кожній з них.

Наукові праці щодо стадій законодавчого процесу умовно можна розділи на три групи.

Першу групу складатимуть наукові дослідження процедур прийняття законів у парламенті, зокрема, таких вчених як: А.М. Ришелюк [197], О.В. Богачова, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко [15] та ін.

До другої групи ми включимо дослідження, присвячені референдуму, оскільки у визначених Конституцією України випадках всеукраїнський референдум є невід'ємною частиною зазначеного процесу. Серед наукових праць, які стосуються референдуму, можна виділити роботи В.Ф. Погорілка, В.Л. Федоренка М.І. Ставнійчук [138], [142], Ю.А. Дмитрієва, В.В. Комарової [37], та ін.

До третьої групи можна віднести наукові праці з теорії держави і права, в яких розкриваються окремі питання стадій законодавчого процесу, зокрема, С.С. Алексєєва [6], С.О. Комарова [58], М.Н. Марченка [103], О.Ф. Скакун [225] та ін.

При цьому, при розгляді стадій законодавчого процесу домінують два основних підходи.

Перший з них полягає у визначенні стадій як етапів, спрямованих на прийняття закону. Так, З.О. Погорелова під стадіями законодавчого процесу розуміє самостійні етапи тісно пов'язаних процедурних дій, які спрямовані на створення закону. [134, с. 16]

О.Ф. Скакун пише, що процедура прийняття закону складається з певних стадій — самостійних, логічно завершених етапів і організаційно технічних дій. [225, с. 343]

Другий підхід полягає у визначенні етапів законодавчого процесу як явища більш широкого, що включає в себе стадії. Наприклад, С.О. Комаров пропонує відрізнити етап підготовки (неофіційний) та етап прийняття нормативно-правового акту (офіційний), які розпадаються на ряд стадій. [58, с. 242] С.С. Алексєєв та М.Н. Марченко виділяють передпроектний етап (пов'язаний з виявленням потреби у правовому регулюванні соціальної проблеми) та проектний етап (здійснюється у законодавчому органі та пов'язаний з прийняттям правотворчого рішення) розробки нормативно-правового акту. [6, с. 248-251], [103, с. 582]

З цього приводу необхідно зазначити наступне. Аналіз структурних частин законодавчого процесу України дозволяє виявити певні особливості, пов'язані з розробкою та прийняттям закону. Так, цей процес у залежності від його предмету може проходити через окремі стадії, або ж обминати їх. Наприклад, розробка законопроекту може відбуватися як за наявності такої стадії як «проведення роботи, що передує складанню тексту законопроекту» (включає в себе, насамперед, виявлення суспільних відносин, що потребують врегулювання), так і без неї.

Разом з тим, законодавчий процес України містить складові частини, без яких він не може відбутися. Наприклад, «розробка законопроекту», «розгляд законопроекту та прийняття закону», «набрання законом чинності» та ін. При цьому, в межах зазначених складових частин законодавчого процесу

України, у свою чергу, можна виділити окремі стадії. Наприклад, «розгляд законопроекту та прийняття закону» у законодавчому процесі України складається з таких стадій як: внесення законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи, попередній розгляд законопроекту у комітетах Верховної Ради України, обговорення законопроекту, прийняття законопроекту у першому читанні, підготовка проекту до другого читання та ін.

У зв'язку з цим, з метою чіткого встановлення меж законодавчого процесу України та задля уникнення плутанини ми візьмемо за основу підхід, згідно з яким будемо розглядати етапи цього процесу як явище більш широке, що включає у себе стадії.

З огляду на вказане, під етапами законодавчого процесу України ми будемо розуміти ті його складові частини, без яких цей процес не може відбутися та які складаються із стадій законодавчого процесу.

У свою чергу стадії законодавчого процесу України ми будемо розглядати як складові частини його етапів, наявність або відсутність яких залежить від особливостей того чи іншого різновиду законодавчого процесу. Наприклад, для поточного конституційного законодавчого процесу характерна наявність такої стадії як надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності вимогам статей 157 та 158 Конституції України. У звичайному законодавчому процесі ця стадія відсутня.

Проаналізувавши наукові дослідження, в яких наводиться перелік та класифікація складових частин законодавчого процесу, можна виділити його основні етапи, а саме:

1. Розробка законопроекту.
2. Розгляд законопроекту.
3. Прийняття закону.
4. Набрання законом чинності.

У випадку, коли Конституцією та законами України передбачена необхідність схвалення закону на референдумі в якості окремого етапу

законодавчого процесу можна виділити "затвердження закону всеукраїнським референдумом", який буде мати місце після етапу "прийняття закону".

Для окреслення меж законодавчого процесу України необхідно визначити його початок. Як ми вже зазначили, ми стоїмо на позиції розгляду законодавчого процесу у його широкому розумінні. Тому, на нашу думку, не можна вважати початком цього процесу реєстрацію законопроекту у Верховній Раді України, оскільки у такому випадку поза межами законодавчого процесу залишиться вся робота з розробки законопроекту, проведена до моменту такої реєстрації. Прикладом такої роботи може бути обговорення законопроекту на парламентських слуханнях, після яких законопроект вноситься суб'єктом законодавчої ініціативи до Верховної Ради України.

У цьому контексті потребує уваги підхід, висловлений авторським колективом вчених під керівництвом А.С. Піголкіна, згідно з яким першою стадією прийняття нормативно-правового акту, у тому числі закону, є попереднє формування державної волі. [36, с. 208-216]

В.С. Нерсесянц першою стадією законотворчого процесу називає прийняття відповідним компетентним органом рішення про видання певного нормативно-правового акту. [117, с. 424]

З цього приводу необхідно зазначити наступне. З моменту прийняття відповідним органом рішення про розробку законопроекту і до моменту його внесення до Верховної Ради України в офіційному порядку відбувається певний комплекс дій, пов'язаний з виявленням суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, написанням тексту проекту тощо. При цьому такі дії можуть бути врегульовані нормами конституційного права. Наприклад, у разі розробки законопроекту комітетом Верховної Ради України, яка відбувається за дорученням парламенту, дії його суб'єктів, пов'язані з розробкою законопроекту, є невід'ємною частиною законодавчого процесу України.

Рішення про розробку законопроекту може бути прийнято не тільки Верховною Радою України, але й її органами (наприклад, за результатами слухань у комітеті), суб'єктами законодавчої ініціативи.

Рішення про розробку законопроекту закріплюється у формі актів, перелік яких є досить широким. Так, формою закріплення подібних рішень можуть бути акти Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. В якості прикладів можна навести: Постанову Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави» від 11 лютого 2015 року № 182-VIII, додаток до якої містить низку доручень Уряду щодо розробки законопроектів та доручень Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти щодо підготовки законодавчих пропозицій [149]; Указ Президента України від 30 січня 2015 року № 40/2015 “Про додаткові заходи щодо забезпечення проведення часткової мобілізації у 2015 році”, згідно з яким Кабінету Міністрів України доручається розробити та внести на розгляд парламенту ряду законопроектів [246]; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №338-р “Про затвердження плану заходів з підтримки розвитку індустрії програмної продукції на 2015 рік”, згідно з якою окремі центральні органи виконавчої влади мають до визначеного терміну розробити відповідні проекти законів. [211]

Разом з тим, на практиці існують випадки, коли відповідним органом приймається рішення про розробку законопроекту, яке закріплюється в офіційному документі, проте проект так і не вноситься до парламенту. З цього приводу О.М. Мудра зазначає, що не завжди рішення Верховної Ради України про підготовку проекту закону може знайти своє втілення у поданому до законодавчого органу законопроекті, адже законодавча ініціатива – це право відповідного суб'єкта, а не його обов'язок. [112, с. 16]

Вважаємо, що розробка подібних законопроектів, не зважаючи на її конституційно-правову регламентацію, не може бути частиною

законодавчого процесу, оскільки такі дії не закінчуються внесенням відповідного законопроекту до Верховної Ради України.

Отже, у межах цього дослідження ми будемо розглядати в якості початку законодавчого процесу України прийняття Верховною Радою України, її органами, суб'єктом законодавчої ініціативи рішення про розробку законопроекту, незалежно від нормативно-правової форми його закріплення (Постанова Верховної Ради України, Указ Президента України, Розпорядження Кабінету Міністрів України тощо), за умови, що така розробка закінчується офіційною фіксацією її результатів.

У межах етапу “розробки законопроекту” можна виділити чотири основні стадії:

- прийняття рішення про розробку законопроекту;
- проведення роботи, що передуює написанню тексту законопроекту;
- безпосереднє написання тексту законопроекту;
- внесення законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи в офіційному порядку.

Першу стадію нами розглянуто вище. Рішення приймається відповідним органом, а тому громадяни у даному випадку правом на участь у законодавчому процесі не наділені.

Що стосується другої стадії, у процесі проведення роботи, що передуює написанню тексту законопроекту проводиться певний комплекс дій, серед яких необхідно виділити такі як: виявлення суспільних відносин, що потребують регулювання на законодавчому рівні та визначення механізмів такого регулювання.

На необхідність проведення зазначених дій вказував ще 1911 році В.М. Хвостов. «Необхідно вміти підмічати типові риси життєвих відносин, які потребують юридичного унормування, - писав він, - необхідно вміти знаходити належне унормування цих відносин, яке б з успіхом досягало мети, визначеної законодавцем, і нарешті, необхідно вміти відобразити знайдену

юридичну норму в словесній формулі, яка б точно та чітко передавала б наміри законодавця». [265]

Таким чином, В.М. Хвостов ще на початку ХХ ст. відмітив, що законодавча діяльність включає не тільки дії з написання тексту законопроекту, але й комплекс дій з виявлення суспільних відносин, що потребують законодавчого врегулювання.

Погоджуючись з В.М. Хвостовим, відмітимо, що саме від якості проведення вищевказаних робіт багато в чому залежить подальша доля майбутнього закону, у тому числі, його підтримка законодавчим корпусом у процесі голосування, а також рівень виконання і дотримання суспільством.

На даній стадії законодавчого процесу досить широко використовується така форма залучення громадян до законодавчої діяльності як парламентські слухання, які відповідно до чинного законодавства проводяться як Верховною Радою України, так і її органами. Участь у парламентських слуханнях можуть брати не тільки представники державних органів, але й громадяни – фахівці щодо предмета слухань. При цьому, дуже часто таким предметом є не тільки конкретний законопроект, але й певна сфера суспільних відносин, яка потребують належного законодавчого регулювання. Порядок проведення парламентських слухань встановлюється Регламентом Верховної Ради України та Законом України “Про комітети Верховної Ради України”. За результатами слухань суб’єктом їх проведення приймається відповідний акт, який може містити доручення щодо розробки того чи іншого законопроекту.

Також на вказаній нами стадії законодавчого процесу є розповсюдженою така форма участі громадян у цьому процесі як звернення. Конституційне право на звернення гарантується кожному безпосередньо статтею 40 Конституції України. У зверненнях, що надсилаються суб’єктам законодавчої ініціативи, нерідко зазначається про необхідність прийняття чи внесення змін до чинного законодавства, а в окремих випадках навіть наводиться формулювання запропонованих змін. Подібні пропозиції

громадян можуть бути враховані у процесі підготовки відповідного законопроекту.

Другою стадією етапу “розробки законопроекту” є “безпосереднє написання тексту законопроекту”. Як показує практика, при підготовці законопроекту беруть участь не тільки суб’єкти законодавчої ініціативи. Наприклад, законопроекти, що вносяться Урядом, як правило, розробляються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Необхідно відмітити, що до зазначеного процесу нерідко залучаються представники фахових громадських об’єднань та наукових установ. У цьому контексті потребує уваги участь громадян у створених суб’єктами законодавчої ініціативи консультативно-дорадчих органах з питань підготовки та опрацювання законопроектів. Наприклад, у березні 2015 року Президентом України для напрацювання пропозицій щодо проведення конституційної реформи створено Конституційну Комісію, до складу якої ввійшли не тільки народні депутати України та працівники Адміністрації Президента України, але й представники провідних ВУЗів України, громадських організацій. [245], [247]

Особливою стадією етапу розробки проекту закону є “внесення законопроекту суб’єктом законодавчої ініціативи в офіційному порядку”, що фактично є певною регламентацією комплексу дій, пов’язаних з підготовкою законопроекту. Адже, як ми вже вказали, дії щодо розробки законопроекту є частиною законодавчого процесу виключно у випадку реєстрації такого проекту у Верховній Раді України.

Дана стадія законодавчого процесу стосується виключно конституційних правовідносин між суб’єктом законодавчої ініціативи з одного боку та парламентом і його органами – з іншого, а отже не передбачає участі громадян у законодавчому процесі.

Другим етапом законодавчого процесу, як ми вже вказали, є “розгляд законопроекту”, який розпочинається, з моменту його офіційної реєстрації у Верховній Раді України та складається з таких стадій:

- попередній розгляд законопроекту у комітетах;
- розгляд законопроекту Верховною Радою України у першому читанні;
- підготовка законопроекту головним комітетом до другого читання;
- розгляд законопроекту Верховною Радою України у другому та третьому читаннях.

Зазначимо, що у межах цього дослідження ми не будемо розглядати такі стадії законодавчого процесу як: розгляд законопроекту у повторному першому читанні, у повторному другому читанні та інші, які своїм змістом повторюють попередні, оскільки їх окреме виділення жодним чином не вплине на розв'язання поставлених нами у цій науковій праці завдань.

Окремо необхідно зупинитися на питаннях внесення законопроекту до Верховної Ради України.

Законопроект до Верховної Ради України може бути внесено до парламенту виключно суб'єктом законодавчої ініціативи. Згідно зі статтею 93 Конституції України, як ми вже зазначали, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Під правом законодавчої ініціативи у наукових працях, як правило, розуміють повноваження відповідного органу подати на розгляд парламенту законопроект в офіційному порядку.

Разом з тим, деякі автори, такі як М.Н. Марченко, О.М. Мудра під правом законодавчої ініціативи розуміють не тільки право, але й обов'язок.

Так, М.Н. Марченко зазначає, що із законопроектом або законодавчою пропозицією до парламенту може звернутися будь-хто, але це не означає, що ця пропозиція має бути розглянута. “На відміну від інших суб'єктів надходження законопроекту, — пише він, — поданого внаслідок реалізації права законодавчої ініціативи, тягне за собою його обов'язковий розгляд правотворчим органом, тобто парламентом”. [104, с. 583]

О.М. Мудра розмежовує ініціативу по створенню нормативних актів, що виходить від осіб, наділених правом законодавчої ініціативи, і правову ініціативу, яка виходить від осіб, не наділених вказаним правом. “Юридичні наслідки кожного з цих видів ініціативи різні, - пише вона, - по відношенню до пропозиції, яка вноситься в порядку реалізації права законодавчої ініціативи, законодавчий орган має відповідні юридичні обов’язки, тоді як до інших пропозицій він таких обов’язків не має.” [112, с. 18]

Погоджуючись із М.Н. Марченком та О.М. Мудрою, вважаємо, що під правом законодавчої ініціативи необхідно розуміти не тільки право визначених законодавством суб’єктів подати законопроект в офіційному порядку, але й одночасно обов’язок Верховної Ради України та її органів розглянути внесений законопроект відповідно до встановленої Конституцією та законами України процедури.

Окремо необхідно звернути увагу на статтю 89 Регламенту Верховної Ради України, в якій конкретизовано передбачене Конституцією України право законодавчої ініціативи. Виходячи з положень зазначеної статті, право законодавчої ініціативи не вичерпується власне поданням проектів законів, але й стосується поправок і пропозицій до них. Це, у свою чергу, створює більш широкі можливості для участі громадян у законодавчому процесі під час розгляду законопроектів у Верховній Раді України, у тому числі шляхом подання своїх пропозицій до суб’єктів законодавчої ініціативи, участі у підготовці пропозицій та поправок тощо.

Разом з тим, необхідно відмітити, що під поняттям “законопроект” у цій статті розуміється не тільки проект закону, але й проект постанови, яка містить положення нормативного характеру.

Вважаємо, що обраний законодавцем підхід щодо розуміння поняття “законопроект” призводить до ототожнення закону з іншими нормативно-правовими актами, “законодавчого процесу” із “правотворчим процесом”, а також вносить додаткову плутанину у визначення меж законодавчого

процесу, оскільки порядок прийняття та набрання чинності законами та іншими актами парламенту є істотно різним.

У зв'язку з цим, на нашу думку, положення статті 89 Регламенту Верховної Ради України у частині визначення поняття “законопроект” потребують вдосконалення. Тому положення статті 89 Регламенту, згідно з якими проект постанови нормативного характеру є законопроектом, мають бути вилучені.

Отже, ми будемо розглядати право законодавчої ініціативи, з одного боку, як право визначених Конституцією України суб'єктів подати до Верховної Ради України законопроект або поправку чи пропозицію до законопроекту, а з іншого боку, - як обов'язок Верховної Ради України та її органів розглянути такий законопроект, поправку чи пропозицію відповідно до визначених законодавством процедур.

У цьому контексті окремої уваги потребує така форма участі громадян у законодавчому процесі як “народна законодавча ініціатива”, яка успішно використовується в європейських країнах і полягає у наділенні правом законодавчої ініціативи визначеної Конституцією і законами кількості громадян. Більш детально на вказаному питанні ми зупинимося під час розгляду окремих форм участі громадян у законодавчому процесі.

Наступною стадією законодавчого процесу є «попередній розгляд законопроекту у комітетах». Відповідно до Регламенту Верховної Ради України зареєстрований законопроект направляється Головою Верховної Ради України або Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради України до відповідних комітетів Верховної Ради України.

Комітети Верховної Ради України відіграють ключову роль у процесі “вироблення” законодавчих актів. Закон України “Про комітети Верховної Ради України” визначає комітет Верховної Ради України як орган, що утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання

контрольних функцій. Однією з основних функцій комітетів відповідно до цього закону є законопроектна функція, яка полягає в розробці проектів законів; попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій до законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи; узагальнення зауважень і пропозицій, внесених до законопроектів тощо. [157]

Комітет, до предмета відання якого належать врегульовані законопроектом питання, визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту.

Важливим з точки зору участі громадян у законодавчому процесі є передбачене Регламентом Верховної Ради України право головного комітету під час підготовки законопроекту запропонувати об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. [189] При цьому, Регламент передбачає, що об'єднання громадян можуть бути запрошені на засідання головного комітету під час попереднього розгляду законопроекту. Таким чином, під час опрацювання законопроекту головним комітетом можуть бути враховані пропозиції фахової громадськості до законопроекту.

Крім того, стаття 103 Регламенту Верховної Ради України також передбачає можливість надання доручення Головою Верховної Ради України, його першого заступника чи заступника або прийняття рішення головного комітету про направлення законопроекту на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження, у тому числі, до установ, організацій та окремих фахівців. [189]

Висловлення громадянами – представниками громадських об'єднань, наукових установ власної думки на засіданнях комітетів та надання експертних висновків щодо законопроектів також є прикладами участі громадян у законодавчому процесі.

Відповідно до встановлених конституційно-правовими нормами процедур за наслідками підготовки законопроекту до розгляду в першому читанні головний комітет ухвалює відповідний висновок, після чого проект виноситься на розгляд Верховної Ради України у першому читанні.

При цьому, стаття 114 Регламенту Верховної Ради України закріплює повноваження Верховної Ради України за наслідками розгляду законопроекту у першому читанні прийняти рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення.

Проведення всенародних обговорень законопроекту також є однією із форм участі громадян у законодавчому процесі. У даному випадку громадяни отримують можливість подати свої пропозиції до законопроекту, які можуть бути враховані у процесі його подальшого опрацювання.

У той же час всенародне обговорення проводилися у нашій державі не тільки внаслідок прийняття Верховною Радою України відповідного рішення, але про це мова піде нижче.

Після прийняття законопроекту у першому читанні, головний комітет здійснює його підготовку до другого читання. Під час цієї підготовки ним розглядаються пропозиції і поправки, внесені народними депутатами України.

На стадії підготовки законопроекту головним комітетом до другого читання громадяни також можуть брати участь у законодавчому процесі шляхом направлення звернень до суб'єктів законодавчої ініціативи, які у подальшому можуть їх опрацювати і внести як пропозиції і поправки до законопроекту.

Необхідно зазначити, що у більшості випадків проект приймається Верховною Радою України у другому читанні та в цілому як закон. Однак, Регламент Верховної Ради України передбачає також наявність третього читання, на яке виносяться лише поправки щодо внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту, а також поправки, внесені з метою узгодження між собою структурних частин прийнятого у другому читанні законопроекту без зміни його змісту.

Виходячи з положень Конституції України, всі рішення щодо прийняття законів приймаються Верховною Радою України більшістю голосів від її конституційного складу.

Як ми вже зазначили, у передбачених Конституцією України випадках прийнятий Верховною Радою України закон має бути затверджений всеукраїнським референдумом, що є окремим етапом законодавчого процесу. Основні стадії цього етапу ми детально розкриємо у процесі дослідження референдуму.

Четвертий етап законодавчого процесу ми визначили як «набрання законом чинності». В деяких джерелах також використовується термін «введення в дію закону» [21, с. 69]. Співвідношення між цими двома юридичними явищами досить детально розглянуто у монографії М.О. Теплюка, О.І. Ющика «Введення в дію законів України: питання теорії та практики» [234, с. 119-131].

Зазначені автори дійшли висновку про нетотожність зазначених понять та встановили, що набрання законом чинності є загальною передумовою його дії, однак діяти закон починає лише за наявності певних умов, зазначених у самому законі чи в акті про введення його в дію (а у разі, якщо ці умови не визначено, умовою дії закону є набрання ним чинності). [234, с. 124] На підтвердження такої позиції ними наводяться приклади, коли окремі положення закону вводяться у дію значно пізніше моменту набрання ним чинності. Як стверджують М.О. Теплюк та О.І. Ющик, формально введення у дію закону не охоплюється процедурою набрання ним чинності. [234, с. 132]

Підтримуючи таку позицію, зазначимо, що поняття «введення у дію закону» пов'язано із застосуванням його положень та відбувається поза межами законодавчого процесу. У той же час «набрання законом чинності» є невід'ємною складовою законодавчого процесу, що впливає, насамперед, з положень статті 94 Конституції України. У зв'язку з цим, вважаємо, що етапом законодавчого процесу має бути саме «набрання законом чинності», а не «введення його у дію».

Процедура набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України, визначена безпосередньо Конституцією України та пов'язується з його підписанням та офіційним оприлюдненням.

Так, згідно зі статтею 94 Конституцією України закон підписується Головою Верховної Ради України та направляється на підпис Президенту України, який протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює або ж застосовує право вето і повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

При цьому законодавством передбачений особливий порядок набрання чинності законами, що затверджені всеукраїнським референдумом, який буде розглянутий нами у процесі дослідження референдуму.

Необхідно відмітити, що на вказаному етапі законодавчого процесу громадяни позбавлені істотних можливостей брати участь у ньому. Єдиною формою участі у даному випадку залишається звернення до Президента України з пропозицією застосувати право вето щодо закону, прийнятого Верховною Радою України та направленого йому на підпис.

Момент набрання чинності законом означає закінчення законодавчого процесу та початок інших правовідносин, пов'язаних з реалізацією норм закону, які знаходяться поза межами нашого дослідження. Адже, як слушно відмічають М.О. Теплюк та О.І. Ющик щодо процедури набрання законом чинності, "... з "новонародженим" законодавчим актом для його дійсності як закону, повинна відбутися певна трансформація, у процесі якої у нього з'являється юридична сила. Ця трансформація передбачає ... завершення його санкціонування як нормативного акта і таким чином визначення його юридичного призначення в якості джерела права, що містить юридичні норми, обов'язкові для виконання..." [234, с. 86-87].

Окремої уваги потребує конституційний законодавчий процес, який має свої особливості у порівнянні із звичайним. При цьому, у даному дослідженні мова буде йти про поточний конституційний законодавчий

процес, відповідно до якого на всеукраїнський референдум вноситься закон про внесення змін до Конституції України, розглянутий та прийнятий Верховною Радою України у визначеному Основним Законом України порядку.

Необхідно зазначити, що Конституція України та Регламент Верховної Ради України передбачають особливий порядок прийняття закону про внесення змін до конституції, який полягає: у встановленні обмежень щодо можливості розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України за певних умов; у встановленні додаткових вимог щодо кола суб'єктів законодавчої ініціативи; участі у цьому процесі Конституційного Суду України; встановленні обмежень щодо сесії, на якій може бути прийнято відповідний законопроект; встановленні додаткового кворуму, необхідного для його прийняття.

Так, відповідно до положень Основного Закону України, Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Суб'єктами законодавчої ініціативи законопроекту про внесення змін до Конституції України можуть бути лише Президент України або не менш як третина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. [72]

На відміну від звичайного законопроекту, проект про внесення змін до Конституції України після схвалення більшістю від конституційного складу Верховної Ради України направляється до Конституційного Суду України з метою надання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 та 158 Конституції України. [72]

Після отримання відповідного висновку такий законопроект приймається на наступній черговій сесії Верховної Ради України. На відміну від звичайного законодавчого процесу, кворум, необхідний для прийняття закону про внесення змін до Конституції України, встановлений на рівні двох третин від конституційного складу Верховної Ради України.

Необхідно також відмітити, що процедура внесення змін до Конституції України також передбачає можливості для участі громадян у законодавчому процесі. Так, відповідно до статей 145 та 146 Регламенту Верховної Ради України відповідний законопроект може бути направлений на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення наукового пошуку чи дослідження, що відбувається до прийняття Верховною Радою України постанови про звернення до Конституційного Суду України. [189]

Регламент Верховної Ради України також передбачає можливість винесення законопроекту про внесення змін до Конституції України на всенародне обговорення. Відповідно до статей 145 та 147 Регламенту Верховної Ради України, рішення про винесення законопроекту на всенародне обговорення приймається парламентом до направлення такого проекту до Конституційного Суду України.

Окремої уваги потребує процедура затвердження законопроекту щодо внесення змін до розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України", яка передбачає затвердження прийнятого парламентом закону на всеукраїнському референдумі. [72]

У даному випадку в якості основного суб'єкта законодавчого процесу проявляє себе Український народ, який безпосередньо шляхом голосування визначає подальшу долю закону, прийнятого Верховною Радою України.

Отже, проведені нами дослідження стосовно визначення етапів та стадій законодавчого процесу дозволили нам виявити передбачені законодавством можливості для участі громадян у ньому, які полягають в:

- участі громадян у всеукраїнському референдумі;
- участі громадян у всенародних обговореннях;
- направленні громадянами звернень до суб'єктів законодавчої ініціативи, насамперед, із законодавчими пропозиціями;
- участі громадян — представників фахової та професійної громадськості у допоміжних органах та робочих групах, що створюються

суб'єктами законодавчої ініціативи, а також у засіданнях комітетів Верховної Ради України, наданні ними експертних висновків щодо законопроектів;

- участі громадян — членів громадських об'єднань, наукових установ, інших організацій у парламентських слуханнях;

Водночас, залишаються не дослідженими питання щодо визначення змісту участі громадян у законодавчому процесі України, форм такої участі та критеріїв їх систематизації, а також принципів цієї участі. Вирішенню вказаної проблематики буде присвячений наступний підрозділ нашої наукової праці.

1.3. Форми участі громадян у законодавчому процесі України: поняття, система, принципи

Отже, ми розглянули законодавчий процес України, його структурні частини, а також законодавчі передумови участі громадян на окремих стадіях цього процесу.

У цьому підрозділі нашого дослідження ми ставимо за мету об'єднати форми участі громадян у законодавчому процесі України в єдину систему. Для досягнення поставленої мети нам потрібно, насамперед, розкрити конституційно-правову категорію "участь громадян у законодавчому процесі України", визначити поняття "форма участі громадян у законодавчому процесі України", а також винайти критерії, за якими будуть класифікуватися елементи вказаної системи.

Не зважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених окремим формам участі громадян у законодавчому процесі, зазначене питання у наукових джерелах комплексно не досліджувалося. Як правило, окремі форми такої участі розглядаються у контексті форм безпосередньої демократії, участі громадян у роботі парламенту тощо. Так, референдуму та його окремим аспектам присвячені роботи таких авторів як: В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко [142], А.О. Янчук [302], [303], М.І. Ставнійчук [138], А.О. Селіванов [223], В.В. Маклаков [95], [96], [97], Стефан Туллі [321] та інші, зверненню громадян – В.В. Мальков [101], О.А. Дворак [35], Т.М. Заворотченко [42], Г.М. Котляревська [66], [76], парламентським слуханням – М.Г. Никитенко [118], Ю.Г. Барабаш [11] та інші.

Питання систематизації форм участі громадян у законодавчому процесі були частково розглянуті нами у науковій статті на тему: «Участь громадян у законотворчому процесі: поняття, система, принципи» [251] Критерії такої систематизації, викладені у цій роботі, отримають подальшого наукового розвитку у межах цього дослідження.

Поняття “форма” походить від латинського “forma” та означає насамперед зовнішню сторону, поверхневий вигляд певного предмету.

Застосовуючи метод діалектичного матеріалізму, який є універсальним для усіх наук та галузей знання, ми будемо розглядати “форму” перш за все як основну категорію діалектики, яка є парною з категорією “зміст”. Під основними категоріями діалектики розуміють поняття, що відображають загальні ознаки та зв’язки, тобто ознаки та зв’язки, притаманні усім без виключення предметам та явищам природи, соціального життя та мислення.[9]

З точки зору діалектики “форма” — це принцип підпорядкованості, спосіб існування того чи іншого змісту. Під “змістом” розуміють сукупність різних елементів та їх взаємодій, які визначають основний тип, характер того чи іншого предмету, явища, процесу. [5], [260] Таким чином, будь-яка “форма” має свій „зміст”, а будь який зміст виражається у вигляді „форми”.

У зв’язку з цим, розглядаючи форми участі громадян у законодавчому процесі України, необхідно визначити перш за все зміст цього поняття. Цим змістом є участь громадян у законодавчому процесі, яка являє собою діяльність, що невід’ємно пов’язана із гарантованим Конституцією і законами України правом на таку участь, оскільки зазначена діяльність відбувається у процесі реалізації вказаного права.

Право на участь у законодавчому процесі України має свої особливості. Перш за все, право громадян на участь у законодавчому процесі не можна ототожнювати з правом приймати чи затверджувати закони, оскільки воно не обмежується лише цим правом, а охоплює також діяльність, пов’язану з виявленням суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, розробкою законопроектів, їх обговоренням тощо, а тому включає у себе участь на окремих стадіях законодавчого процесу, насамперед, під час розробки законопроекту та його розгляду.

З огляду на вказані особливості, право громадян на участь у законодавчому процесі закріплено у Конституції та законах України у

вигляді сукупності прав: право брати участь у референдумах (статті 70 та 72 Конституції України), право направляти колективні та індивідуальні звернення (стаття 40 Конституції України), право брати участь у парламентських слуханнях (стаття 235 Регламенту Верховної Ради України) тощо.

Отже, однією з ознак права громадян на участь у законодавчому процесі є його комплексний характер.

Визначення змісту вказаного права впливає з поняття “законодавчого процесу”, яке ми розкрили у попередніх підрозділах цього дослідження. У зв’язку з цим, право на участь у законодавчому процесі за своїм змістом є правом громадян брати участь на окремих етапах та стадіях законодавчого процесу, насамперед, у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, у розробці законопроектів, їх розгляді Верховною Радою України та її органами, а також у затвердженні законів про внесення змін до Конституції України шляхом всеукраїнського референдуму.

Право громадян на участь у законодавчому процесі за своєю юридичною природою є правом публічним, оскільки є складовою права громадян брати участь в управлінні державними справами. Більш детально питання співвідношення між участю громадян у законодавчому процесі та участю в управлінні державними справами буде розглянуто нами нижче.

Таким чином, для права громадян на участь у законодавчому процесі України характерна сукупність таких ознак:

- 1) комплексний характер;
- 2) за своїм змістом це є правом громадян брати участь на окремих етапах та стадіях законодавчого процесу, насамперед, у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, у розробці законопроектів, їх розгляді Верховною Радою України та її органами, а також у затвердженні законів про внесення змін до Конституції України та про зміну території шляхом всеукраїнського референдуму;
- 3) за своєю юридичною природою це право є публічним.

Виходячи з викладеного, право громадян на участь у законодавчому процесі України є публічним, комплексним правом брати участь на окремих етапах та стадіях законодавчого процесу, насамперед, у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, у розробці законопроектів, їх розгляді Верховною Радою України та її органами, а також у затвердженні законів про внесення змін до Конституції України та про зміну території шляхом всеукраїнського референдуму.

Сформульовані нами ознаки права громадян на участь у законодавчому процесі України, у свою чергу, дозволяють сформулювати основні ознаки конституційно-правової категорії "участь громадян у законодавчому процесі України", а саме:

- 1) це публічна діяльність;
- 2) зазначена діяльність регламентована конституційно-правовими нормами;
- 3) ця діяльність невід'ємно пов'язана з конституційним правом громадян на участь у законодавчому процесі, оскільки відбувається у процесі реалізації цього права.

Отже, участь громадян у законодавчому процесі України — це регламентована конституційно-правовими нормами публічна діяльність, яка передбачає участь громадян на окремих етапах та стадіях законодавчого процесу, насамперед, у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, у розробці законопроектів, їх розгляді Верховною Радою України та її органами, а також у затвердженні законів про внесення змін до Конституції України та про зміну території шляхом всеукраїнського референдуму.

У наукових джерелах участь громадян у законодавчому процесі дуже часто розглядається у контексті участі громадян в управлінні державними справами. Так, один з ідеологів Французької революції Е.Ж. Сьейєс відмічав на Установчих зборах 1789 року, що „участь громадян у „творенні законів” може здійснюватися двома способами. Громадяни можуть довіритися

декільком зі свого середовища: не відчужуючи своїх прав, вони призначають представників, які набагато більше, ніж вони самі, спроможні знати загальний інтерес і відповідно до нього тлумачити їх власну волю. Другий спосіб здійснювати своє право щодо творення закону полягає у безпосередній участі в його творенні”. [39, с. 190-198]

У даному випадку мова йде про дві форми прийняття законів: парламентом як представницьким органом народу та безпосередньо народом шляхом референдуму.

При цьому, безпосереднє прийняття законів народом шляхом референдуму одночасно є формою участі громадян у законодавчому процесі та в управлінні державними справами. У той же час, діяльність народу з формування парламенту є формою участі громадян в управлінні державними справами, однак не може бути формою їх участі у законодавчому процесі.[312]

З метою з’ясування співвідношення між цими двома формами участі громадян необхідно встановити, що є участю громадян в управлінні державними справами. Зазначене питання неодноразово ставало об’єктом досліджень українських та зарубіжних вчених, кожний з яких намагався надати йому власне визначення та сформулювати основні ознаки.

Так, В.Д. Карпович в якості такої ознаки наводить нерозривний зв’язок з принципом народовладдя — одним із основ конституційного ладу. „Управління державними справами, — пише він, — юридично забезпечує реалізацію цього принципу, включення громадян до сфери прийняття та здійснення державних рішень, до сфери політики”. [48] Схожа позиція висловлена В.В. Лазарєвим. [86]

В.В. Маклаков розглядає участь народу в управлінні державними справами як необхідну умову існування демократичного політичного режиму. [96, с. 5]

У наукових джерелах участь громадян в управлінні державними справами як публічна діяльність також пов’язується з реалізацією

громадянами права брати участь у такому управлінні. Вказане право, в свою чергу, розглядається узагальненим конституційним правом, що інтегрує інші політичні права та свободи [67, с.265], [56, с.204], [92, с.153] та розкривається у цілому ряді конкретних форм здійснення такого права. [151]

Форми реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами в Україні закріплені у статті 38 Основного Закону України, до яких відноситься: право на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, право вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також право рівного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. [72]

При цьому, деякі вчені, зокрема, В.В. Копейчиков [74, с.48], П.М. Рабінович, М.І. Хавронюк [184, с. 203, 205, 206] та інші дотримуються тієї точки зору, що наведений у статті 38 Конституції України перелік форм реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами не є вичерпним.

Наприклад, О.О. Чуб зазначає, що “з точки зору участі громадян в управлінні всіма державними справами можна говорити про представництво громадян в органах усіх гілок державної влади”. [273, с. 36-37]

Подібна позиція висловлена Л.А. Окуньковим, який зазначає, що „управління справами держави охоплює всі його органи, включаючи органи представницької, виконавчої та судової влади”. [150]

Також заслуговує на увагу позиція М.О. Липчанської, яка, досліджуючи участь громадян в управлінні державними справами, визначає форми такої участі та класифікує їх на: форми, що реалізуються у галузі правотворчості, у сфері виконавчої влади та у сфері відправлення правосуддя. [89, с. 13]

Таким чином, можна дійти висновку, що участь громадян в управлінні державними справами в Україні не обмежується лише участю у законодавчому процесі України, а охоплює всі форми участі громадян у реалізації державної влади.

Виходячи з викладеного, участь громадян у законодавчому процесі України є однією з основних форм участі громадян в управлінні державними справами в Україні, метою якої є вирішення найважливіших питань загальнодержавного та суспільного значення на законодавчому рівні.

Розкривши поняття участі громадян у законодавчому процесі України, необхідно визначити форми такої участі. Як було вже зазначено, форми участі громадян у законодавчому процесі є зовнішнім вираженням такої участі. По своїй суті вони є механізмами (способами) реалізації права громадян на участь у зазначеному процесі.

Подібні механізми (способи) визначені на рівні Конституції та законів України. Наприклад, статті 69, 70, 72, 73, 74 та 156 Конституції України [72] та Закон України “Про всеукраїнський референдум” [163] визначають основні засади та порядок реалізації права громадян на участь у референдумі, стаття 40 Конституції України [72] та Закон України “Про звернення громадян” [167] надають право громадянам звертатися до органів влади із колективними та індивідуальними зверненнями, предметом яких є закон, тощо.

У науковій літературі форми участі громадян у законодавчому процесі у переважній більшості випадків розглядаються як форми безпосередньої демократії. Це спонукає нас до необхідності визначення співвідношення “форма безпосередньої демократії” - “форма участі громадян у законодавчому процесі”.

Конституція України проголосила носієм суверенітету та єдиним джерелом влади Український народ (стаття 5) [72], що відповідає основним засадам демократичного суспільства. Так, ще на початку ХХ ст. французький вчений А. Есмен влучно підмітив, що народний суверенітет є єдиним, точним та адекватним юридичним поясненням того безспірного соціального факту, що покора не може бути отримана інакше, ніж шляхом згоди суспільної думки. [39, с. 213]

Основний Закон України також встановив механізми здійснення влади народом: безпосередньо, а також через органи влади та місцевого самоврядування (стаття 5). [72]

Сутність цих двох конституційних механізмів здійснення влади полягає у тому, що в першому випадку влада народу реалізується народом без будь-яких посередників, а в другому — через колегіальні та виборні представницькі органи, що обираються народом та здійснюють свою діяльність від його імені.

У СРСР, до складу якого входила Україна, перевага надавалася другому способу здійснення влади народом, що характерно для абсолютної більшості наукових досліджень радянських часів. Разом з тим, радянські вчені також приділяли увагу й безпосередній демократії.

Наприклад, Н.П. Фарберов пише, що „пряме народовладдя означає пряме волевиявлення народних мас у процесі формування та прийняття державних рішень, а також їх пряму участь у втіленні цих рішень до життя, у здійсненні народного контролю”. [253, с.9]

Інший радянський вчений Г.Х. Шахназаров розуміє під безпосередньою демократією порядок, за якого рішення приймаються на основі прямого і конкретного волевиявлення усіх громадян. [278, с. 137]

В.Т. Кабишев вважає, що пряме народовладдя — це безпосередня участь громадян у здійсненні влади, у виробленні, прийнятті та реалізації державних рішень. [47, с. 4-5]

Р.А. Сафаров розглядає безпосередню демократію як пряме здійснення народом функцій законодавства та управління. [221, с. 237-241]

Після здобуття Україною незалежності та з прийняттям Конституції України 1996 року безпосередня реалізація влади народом стала розглядатися вітчизняними вченими як вищий прояв народовладдя, що означає належність усієї державної влади народу, вільну реалізацію ним цієї влади відповідно з його суверенною волею і корінними інтересами, визнання народу як верховного носія державної влади. [73, с. 340] Також відмічається, що

безпосередня демократія включає у себе участь громадян у реалізації різноманітних форм влади, їх безпосередню владну діяльність, яка спрямована на вирішення відповідних державних або суспільних питань, прийняття рішень та їх втілення в життя. [68, с. 279-280]

Аналізуючи основні підходи до визначення безпосередньої демократії, можна дійти висновку, що:

По-перше, безпосередня демократія здійснюється шляхом прямого волевиявлення народу.

По-друге, предметом безпосередньої демократії є участь у формуванні, прийнятті, реалізації найважливіших державних рішень, а також контроль за виконанням державних рішень.

По-третє, основними формами безпосередньої демократії є вибори та референдум.

При цьому, референдум є одночасно однією з найважливіших форм участі громадян у законодавчому процесі, що підтверджується міжнародним досвідом затвердження конституцій та законів шляхом народного волевиявлення. Так, саме на референдумі було ухвалено конституції таких країн як: Іспанія, Росія, Франція. Референдуми, предметом яких є закони, є досить розповсюдженими у країнах Західної Європи та в багатьох штатах США. [95], [96], [98].

Необхідно також відмітити велику кількість досліджень референдуму саме як форми прийняття законів, які проводяться зарубіжними вченими. Наприклад, американський вчений Д. Шмідт у своїй роботі “Citizen lawmakers” визначає дві основні форми референдуму щодо прийняття законів — “initiative” та “referendum”, які на його думку є американським ідеалом “влади народу, що здійснюється народом та для народу”. [318, р. 3] Аналіз наукових праць Метью Менделсона, Ендрю Паркіна [314], Лоренса ле Дюка [320], Маркку Саксі [309] та інших спонукає нас до висновку про те, що у даному контексті під “ініціативою” розуміється референдум, який ініціюється та проводиться без участі державних органів.

Однак, виходячи з положень Конституції України та Закону України “Про всеукраїнський референдум” на референдум можуть виноситися не тільки закони, але й інші питання.

Таким чином, предмет референдуму як форми участі громадян у законодавчому процесі є значно вужчим за предмет референдуму як форми безпосередньої демократії.

Разом з тим, окремі форми безпосередньої демократії не є формами участі громадян у законодавчому процесі. Наприклад, вибори, оскільки їх предметом є не прийняття законів, а формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Крім того, участь громадян у законодавчому процесі не охоплює такої важливої форми безпосередньої демократії як відклик депутатів місцевих рад.

З наведеного можна зробити висновок, що участь громадян у законодавчому процесі України не охоплює тих форм безпосередньої демократії, які не пов’язані з розробкою та прийняттям, затвердженням на референдумі закону про внесення змін до Конституції України.

Встановивши зазначений факт, необхідно визначити, чи всі форми участі громадян у законодавчому процесі є формами безпосередньої демократії. Розв’язання вказаного питання знаходиться у площині визначення форм безпосередньої демократії.

Формам безпосередньої демократії присвячено чимало наукових праць, у тому числі радянського періоду, зокрема, таких авторів як: В.Т. Кабишев [47, с. 48-57], М.І. Кукушкін [83, с. 65], Ю.А. Тихоміров [238, с. 160-164], Г.Х. Шахназаров [278, с. 103-112].

У таких дослідженнях проводяться порівняння форм представницької демократії з формами безпосередньої демократії. До форм безпосередньої демократії, як правило, відносяться всі форми, що забезпечують участь громадян в управлінні державою та не входять до системи форм представницької демократії. Основним критерієм віднесення тієї чи іншої форми народовладдя до форм безпосередньої демократії визначається спосіб

участі громадян в управлінні державою та суспільством: або громадяни беруть участь особисто, безпосередньо або роблять це через обраних ними представників. [83, с. 61] Наприклад, В.Т. Кабишев вважав формами безпосередньої демократії вибори народних представників, відклик депутатів рад, накази виборців, референдуми, загальні збори громадян, народний контроль тощо. [47, с. 63] До системи форм безпосередньої демократії різні автори включали всенародні обговорення рішень Рад та проектів законів, діяльність громадських організацій, збори трудящих та трудових колективів, накази виборців, листи трудящих та ін.

У наукових працях пострадянського періоду нерідко за основу береться саме вищевказаний критерій, розроблений ще за радянських часів. Так, в одному випадку до форм безпосередньої демократії відносять вибори, референдум, збори громадян за місцем проживання, опитування населення; в інших — вибори органів влади та посадових осіб, дострокове відкликання депутатів та виборних посадових осіб, звернення, народну правотворчу ініціативу, інститути зборів, пікетування та ін. [1, с. 588], [120]

На нашу думку, такий підхід до визначення форм безпосередньої демократії є недосконалим. Адже, якщо порівняти, наприклад, всеукраїнський референдум та всенародні обговорення в Україні, можна дійти висновку про те, що ці дві форми суттєво різняться за змістом наданих громадянам конституційних прав та юридичних обов'язків відповідних суб'єктів, які виникають внаслідок реалізації громадянами своїх прав.

Наприклад, закон, прийнятий на референдумі є загальнообов'язковим для виконання. Водночас, пропозиції, висловлені у ході всенародного обговорення, не породжують обов'язку парламенту щодо їх врахування. Як слушно відмітив Л.М. Шипілов, “на відміну від виборів та референдуму як “класичних” безпосередніх видів народовладдя, де стосунки народу відносно представницьких органів виступають як субординаційні, народні обговорення мають координаційний зв'язок, що разом із вагомою роллю самих органів влади дозволяє стверджувати про їх певною мірою перехідний

характер поміж безпосередньою та представницькою формою народовладдя.” [284, с. 122-123]

У зв’язку з цим деякими вченими проводилися спроби винайти нові критерії, на підставі яких той чи інший інститут може бути віднесений до форм безпосередньої демократії. Досить вдало, на нашу думку, визначила цей критерій В.В. Комарова, яка запропонувала відносити до форм безпосередньої демократії “тільки ті її прояви, які інституціоналізують безпосереднє владне волевиявлення власника повноти державної влади — народу”. [60, с. 9]

Погоджуючись з В.В. Комаровою, зазначимо, що таке "безпосереднє владне волевиявлення", зокрема, передбачає, що прийняті громадянами рішення є обов’язковими для виконання, тобто мають імперативний характер. Це стосується, насамперед, рішень, прийнятих шляхом референдуму. Як зазначає Р.Ф. Васильєв, воля, що виражена на референдумі, як і воля, що виражена органом державної влади або посадовою особою, — є також державною волею. [20] У свою чергу А.О. Янчук відмічає, що безпосередньо здійснювана народом влада поширюється на необмежене коло осіб. [302, с. 11]

Всі ж інші форми участі громадян у законодавчому процесі, передбачені законодавством України, не мають імперативного характеру, а є своєрідною рекомендацією громадян суб’єкту законодавчої ініціативи, хоча і можуть породжувати певні конституційні обов’язки відповідного органу. Наприклад, реалізація громадянином свого конституційного права на звернення породжує обов’язок органу державної влади, якому воно адресовано, розглянути таке звернення та повідомити громадянина про результати розгляду у визначений законом термін (статті 14 та 20 Закону України “Про звернення громадян”) [167]. Проте, це не означає, що викладені у зверненні пропозиції мають бути враховані таким органом державної влади.

Отже, з усіх форм участі громадян у законодавчому процесі, передбачених законодавством України, до форм безпосередньої демократії

можна віднести лише референдум. Усі ж інші форми такої участі не мають імперативного характеру, а є певною рекомендацією, вираженням фахової думки, позиції громадянина щодо тих чи інших питань. У зв'язку з цим необхідно встановити юридичну природу таких форм участі громадян у законодавчому процесі України.

Починаючи з другої половини ХХ ст. значного розповсюдження набула партисипаторна теорія демократії, яка обґрунтовує необхідність участі народу не тільки у виборах, референдумах, але й у підготовці, прийнятті та впровадженні рішень.

У наукових працях також зустрічається термін "деліберативна демократія", під якою такі зарубіжні автори як: Джошуа Кохен, Джеймс Бохмен, Віліам Рехг, Джей Брегман та інші розуміють демократію, що базується на публічних засадах, згідно яких громадяни можуть вирішувати, зокрема, через обговорення, які закони та яку політику вони бажають бачити.[308], [310].

В.М. Руденко вказує на зміщення дослідницького інтересу від дихотомії "представницька демократія – безпосередня демократія" у бік детальної диференціації інститутів публічної влади, яка витікає з юридичного змісту суб'єктивного права публічної влади, що проявляється в основних правах суб'єктів владних відносин. Серед груп таких прав він виділяє: право на участь у здійсненні державної влади (наприклад, право громадянина брати участь у виборах, але голосуючи проти всіх, не приймати рішення про те, хто має представляти його інтереси); право давати "поради", "рекомендації" щодо вирішення питань, які складають компетенцію інститутів і органів публічної влади (консультативні референдуми, обговорення проектів нормативних актів та інших важливих питань суспільного життя, вплив на вироблення обов'язкових юридичних рішень); право ініціативи і звернення носіїв публічної влади (право звернення громадян до органів юридичної влади та інші юридичні можливості). [215] Він також пропонує відрізнити від "прямої демократії" такі поняття як "плебісцитарна демократія",

"партисипаторна демократія", "ентисипаторна демократія" та "деліберативна демократія". [213, с. 31-35]

"Плебісцитарна демократія" та "ентисипаторна демократія" за В.М. Руденком будується на проведенні плебісцитів, які у першому випадку використовуються харизматичним лідером для отримання підтримки більшості, а у другому – для визначення подальшого майбутнього розвитку держави. [213, с. 31-35]

У зв'язку з цим зазначимо наступне. Поняття "плебісцит" використовується нами як тотожне поняттю "референдум", на чому ми більш детально зупинимося у процесі дослідження референдуму. Водночас, референдум у межах цього наукового дослідження розглядається нами виключно як інститут безпосередньої демократії. Тому поняття "плебісцитарна демократія" та "ентисипаторна демократія" ми не будемо виділяти окремо.

Що стосується "партисипаторної демократії", виходячи з результатів дослідження В.М. Руденка, за своїм змістом вона охоплює усі форми участі громадян у здійсненні публічно-владних функцій, у тому числі затвердження прийнятих парламентом рішень шляхом референдуму, громадські слухання, робота громадян у комітетах тощо. [213, с. 31-35]

Водночас, на нашу думку, такий підхід ускладнює відмежування референдуму як форми безпосередньої демократії від форм партисипаторної демократії.

Що стосується деліберативної демократії, як зазначає В.М. Руденко, її механізм націлений не стільки на самостійну законотворчість громадян, скільки на забезпечення тісної взаємодії парламенту та громадськості, на демократизацію законодавчої діяльності.

Таким чином, сутність „деліберативної демократії” полягає у створенні можливостей та наданні прав громадянам брати участь у здійсненні державної влади, у тому числі, у законодавчому процесі. При цьому, ця участь виражається не у самостійному прийнятті громадянами відповідних

рішень імперативного характеру, як це відбувається за безпосередньої демократії, а в наданні державним органам певних рекомендацій, вираженні своєї власної думки тощо.

Вищенаведені підходи також свідчать про неможливість проведення чітких критеріїв між "партисипаторною" та "деліберативною" демократією.

У той же час, поняття "деліберативної демократії" більше підходить для визначення тих форм участі громадян у законодавчому процесі України, які не належать до форм безпосередньої демократії.

За умов деліберативної демократії громадянин бере участь у здійсненні державної влади у певних формах, які визначені у Конституції і законах України.

У зв'язку з викладеним, під формами деліберативної демократії ми будемо розуміти визначені Конституцією і законами України способи залучення громадян до здійснення державної влади, прийняття рішень загальнодержавного і місцевого значення, за яких результати такої участі громадян мають рекомендаційний характер.

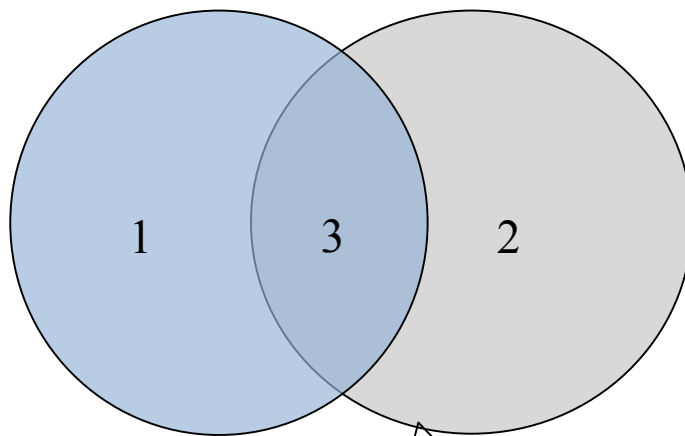
Виходячи з викладеного, форми участі громадян у законодавчому процесі України, які не мають імперативного характеру, ми будемо відносити до форм деліберативної демократії. За таких умов участь громадян у законодавчому процесі є *опосередкованою*, тобто такою, за якою громадяни реалізують своє право на участь у законодавчому процесі України не безпосередньо, а через інші органи. Такими органами відповідно до чинного законодавства можуть бути: визначені Конституцією України суб'єкти законодавчої ініціативи (наприклад, під час реалізації права на звернення), Верховна Рада України та її органи (наприклад, під час реалізації права на участь у парламентських слуханнях). При цьому, як ми вже вказали, за своїми юридичними наслідками такі форми участі є *рекомендаційними*.

Разом з тим, необхідно звернути увагу на той факт, що не всі інститути деліберативної демократії можуть бути віднесені до форм участі громадян у

законодавчому процесі, а виключно ті, які стосуються участі громадян на окремих етапах та стадіях цього процесу.

Отже, можна стверджувати, що поняття “форми участі громадян у законодавчому процесі” виходить за межі поняття “форми безпосередньої демократії”, охоплюючи серед таких форм, насамперед, всеукраїнський референдум, а також частину форм деліберативної демократії. У залежності від цього участь громадян у законодавчому процесі може бути безпосередньою або опосередкованою.

Співвідношення понять “форми участі громадян у законодавчому процесі”, “форми безпосередньої демократії” та “форми деліберативної демократії” схематично можна виразити наступним чином:



- 1. - Форми безпосередньої демократії.**
- 2. - Форми деліберативної демократії.**
- 3. - Форми участі громадян у законодавчому процесі.**

У зв'язку з наведеним, можна виділити одну з важливих ознак форм участі громадян у законодавчому процесі України, а саме: передбачають можливість громадян реалізовувати своє право на участь у цьому процесі як через інститути безпосередньої демократії (шляхом референдуму), так і через інститути деліберативної демократії (шляхом участі у роботі парламенту та його органів, співпраці з суб'єктами законодавчої ініціативи).

Підсумовуючи наведені особливості форм участі громадян у законодавчому процесі, можна виділити їх основні ознаки, а саме:

- 1) являють собою способи реалізації конституційного права громадян на участь у цьому процесі;
- 2) визначаються Конституцією і законами України;
- 3) передбачають можливості громадян реалізовувати вказане право як через інститути безпосередньої демократії, так і через інститути деліберативної демократії.

Виходячи з вищевказаних ознак, форми участі громадян у законодавчому процесі України можна визначити як визначені Конституцією і законами України способи реалізації права громадян на участь у цьому процесі, які виражаються у можливостях реалізовувати вказане право як через інститути безпосередньої демократії (шляхом референдуму), так і через інститути деліберативної демократії (шляхом участі у роботі парламенту і його органів та співпраці з суб'єктами законодавчої ініціативи).

Як ми вже зазначили, у науковій юридичній літературі відсутній системний підхід до форм участі громадян у законодавчому процесі України. Проте, на нашу думку, форми такої участі слід розглядати саме як систему встановлених законодавством способів реалізації права громадян на участь у зазначеному процесі.

У цьому дослідженні ми виходимо з того, що під системою у науковій літературі розглядають сукупність певних елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. [33, с. 192-193]

Таким чином, система форм участі громадян у законодавчому процесі це — сукупність встановлених законодавством способів реалізації права громадян на участь у цьому процесі, які взаємопов'язані між собою.

Взаємозв'язок між окремими елементами системи форм участі громадян у законодавчому процесі передбачає наявність певних критеріїв такої систематизації, які мають бути нами розкриті в межах цього дослідження.

Як ми вже зазначали, громадяни можуть реалізувати право на участь у законодавчому процесі України шляхом безпосереднього волевиявлення або через суб'єктів права законодавчої ініціативи чи Верховну Раду України та її органи. У зв'язку з цим форми участі громадян у законодавчому процесі за способом реалізації громадянами свого права на участь у цьому процесі можна поділити на *безпосередні* та *опосередковані*.

Як ми вже відмітили, Конституція України та закони України встановлюють лише одну безпосередню форму участі громадян у законодавчому процесі — референдум. Всі інші форми участі громадян у цьому процесі ми будемо відносити до опосередкованих.

Форми участі громадян у законодавчому процесі також можуть бути класифіковані за наслідками реалізації громадянами свого права на участь у законодавчому процесі на *імперативні* та *рекомендаційні*.

Чинне законодавство України передбачає єдину імперативну форму участі громадян у законодавчому процесі — референдум, всі ж інші відносяться до рекомендаційних. В якості перспективної імперативної форми такої участі можна виділити також народну законодавчу ініціативу.

У загальному порядку право громадян України на участь у законодавчому процесі може бути ними реалізовано, незалежно від рівня фахової підготовки щодо предмету цього процесу. Наприклад, для того, щоб брати участь у всеукраїнському референдумі або звернутися до суб'єкта законодавчої ініціативи із зверненням, необов'язково бути фахівцем у галузі права, економіки тощо.

Однак, в окремих випадках участь у законодавчому процесі може брати лише громадянин із відповідною спеціальною освітою у тій чи іншій галузі. Так, наприклад, до участі у парламентських слуханнях, залучаються експерти та фахівці з відповідних питань.

У зв'язку з цим за *суб'єктним складом* форми участі громадян у законодавчому процесі можна розподілити на *загальні* (які передбачають можливість участі будь-якого громадянина, незалежно від освіти та фахової підготовки) та *спеціальні* (які передбачають участь лише наукової та фахової громадськості).

До загальних форм участі громадян відносяться: референдуми; всенародні обговорення законопроектів; звернення громадян. До спеціальних входять участь громадян: у парламентських слуханнях; у консультативно-дорадчих органах, створених суб'єктами законодавчої ініціативи, парламентських комітетах, надання експертних висновків тощо.

І нарешті, за *рівнем нормативного закріплення* всі форми участі громадян у законодавчому процесі можна розподілити на *конституційні* та *законодавчі*.

Наприклад, такі форми участі громадян як референдум та звернення громадян закріплюються безпосередньо в Основному Законі нашої держави. У той же час такі всенародне обговорення та парламентські слухання регулюються лише нормами звичайних законів.

Керуючись вищевказаними критеріями, всі форми участі громадян у законодавчому процесі можна розділити на три групи.

До першої групи відносяться всеукраїнський референдум як єдина передбачена законодавством України загальна, імперативна, безпосередня форма участі громадян у законодавчому процесі України. До цієї ж групи умовно можна віднести народну законодавчу ініціативу як перспективну форму такої участі.

До другої групи належать загально-рекомендаційні опосередковані форми участі громадян у законодавчому процесі України: всенародне обговорення законопроектів та звернення громадян.

До третьої групи входять спеціально-рекомендаційні опосередковані форми участі громадян у законодавчому процесі України: участь у парламентських слуханнях; участь у робочих групах, допоміжних органах, створених з метою розробки законопроектів; надання експертних висновків щодо законопроектів тощо.

Кожна форма участі у законодавчому процесі як спосіб реалізації права громадянина на таку участь має свої особливості, що стосуються основних елементів цього процесу (об'єкт, суб'єкти, їх конституційні права і юридичні обов'язки) та обумовлюються етапом чи стадією законодавчого процесу, на яких громадянин реалізує це право. Наприклад, під час парламентських слухань, об'єктом законодавчого процесу можуть бути: виявлення суспільних відносин, що потребують законодавчого врегулювання, та обговорення конкретного законопроекту. Більш детально вказані особливості будуть розглянуті нами у процесі розгляду окремих форм участі громадян у законодавчому процесі.

Участь громадян у законодавчому процесі України та її форми як способи реалізації цієї участі базуються на певних принципах.

Визначення принципів наводиться багатьма вченими, однак ми зупинимося на окремих з них.

Так, В.С. Нерсисянц під принципами розуміє основоположні вимоги, яким має відповідати та чи інша діяльність. [117, с. 419-420]

О.В. Малько розглядає принципи як основоположні ідеї, керівні основи, вихідні положення конкретної діяльності. [100, с. 183]

Юридична енциклопедія надає більш точну дефініцію принципів, під якими розуміються основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, систему внутрішнього

і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації. [295, с. 110]

Отже, основними ознаками принципів є: універсальність, загальна значущість та вища імперативність.

При цьому, необхідно зазначити, що принципи відображають сутність та особливості того чи іншого юридичного явища.

Сутність участі громадян у законодавчому процесі України, як ми вже встановили, є участь на окремих етапах та стадіях цього процесу, насамперед, у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, у розробці законопроектів, їх розгляді Верховною Радою України та її органами, а також у затвердженні законів про внесення змін до Конституції України шляхом всеукраїнського референдуму.

Особливостями у даному випадку є:

По-перше, конституційно-правова регламентація. Основні принципи зазначеної участі витікають безпосередньо з положень Основного Закону України та конкретизуються у законах.

По-друге, поєднання ознак безпосередньої та деліберативної демократії, у зв'язку з цим такі принципи відображають, у тому числі, можливість громадян брати участь у зазначеному процесі як безпосередньо, так і опосередковано.

По-третє, визначення основних засад участі у законодавчому процесі як усіх громадян, так і фахової та наукової громадськості.

У зв'язку з цим, під принципами участі громадян у законодавчому процесі України ми будемо розуміти визначені Конституцією та законами України основні засади, вихідні ідеї, які відображають сутність та особливості участі громадян у цьому процесі.

Кожна з форм участі громадян у законодавчому процесі, у свою чергу, базується на власних принципах. У зв'язку з цим, принципи, притаманні всім формам участі громадян у зазначеному процесі, можна віднести до загальних,

а принципи окремих форм участі громадян у законодавчому процесі ми визначимо як *спеціальні*.

Загальні принципи участі громадян у законодавчому процесі закріплені, як правило, безпосередньо на рівні Основного Закону України. До таких принципів можна віднести: народовладдя; рівності у правах; пріоритетності прав людини; демократизму; поєднання форм безпосередньої та деліберативної демократії; верховенства права.

Принцип *народовладдя* впливає з положень статті 5 Конституції України, яка визначає Український народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та наділяє його виключним правом визначати і змінювати конституційний лад. Відповідно до статті 69 Основного Закону України формами народного волевиявлення є референдум, вибори та інші форми безпосередньої демократії.

Аналіз вказаних статей Конституції України, яким надано офіційного тлумачення у рішеннях Конституційного Суду України [199], [198], спонукає нас до висновку про те, що участь громадян у законодавчому процесі є реалізацію гарантованого Конституцією України принципу народовладдя.

Вказаний принцип також проявляє себе і в окремих формах такої участі. Наприклад, нормативно-правовим виявом цього принципу у процесі референдуму є положення закону про референдум про те, що референдарні закони не потребують будь-якого затвердження. Вони є легітимними по своїй природі. [138, с. 9-14]

Принцип *рівності у правах* базується на статтях 21 та 24 Конституції України та передбачає можливості кожного громадянина реалізовувати своє право на участь у законодавчому процесі на рівних засадах без будь-яких обмежень за ознаками статі, кольору шкіри, соціального стану тощо.

Принцип *пріоритетності прав людини* означає пріоритет права на участь у законодавчому процесі як одного з публічних прав у взаємовідносинах з державою, дотримання цього права державними органами та іншими членами суспільства. Цей принцип закріплено у

положеннях Конституції України, згідно з якими: права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення цих прав є головним її обов'язком (стаття 3); права людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); кожен зобов'язаний не посягати на права інших людей (стаття 68) та ін.

Принцип *демократизму* – один із ключових принципів державного будівництва, що бере свій початок ще з часів Стародавньої Греції та означає належність всієї влади народів. Цей принцип безпосередньо закріплено у статті 1 Конституції України, відповідно до якої Україна є демократичною державою.

Разом з тим, як справедливо відмічає О.В. Малько, демократія передбачає наявність певної сукупності прав і свобод громадян, а також наявність інститутів представницького та безпосереднього народовладдя.[100, с. 271] Це означає, що демократія має ґрунтуватися на реальному забезпеченні принципу народовладдя, який, як ми вже вказали, визначено у статтях 5 та 69 Основного Закону України.

Принцип демократизму також передбачає широку участь громадян в управлінні державними справами в Україні, яка реалізується у тому числі через участь громадян у законодавчому процесі України.

Принцип поєднання форм безпосередньої та деліберативної демократії означає, що громадяни України можуть брати участь у законодавчому процесі як через інститути безпосередньої демократії, так і через інститути деліберативної демократії. Наприклад, стаття 70 Основного Закону України закріплює право громадянина брати участь у всеукраїнському референдумі, а стаття 40 – право направляти індивідуальні та колективні звернення.

Принцип *верховенства права* проголошено у статті 8 Основного Закону України та, як встановив Конституційний Суд України, передбачає панування права у суспільстві. [203], [205] У наукових джерелах вказаний принцип розглядається як: сукупність ідеальних, духовних і, у найвищій мірі, справедливих понять про право [51, с.115]; основоположний для новітньої

системи українського права, юридично обов'язкова норма сучасного українського правопорядку. [73], [26, с.1409]; мега-принцип, який визначає вимоги до багатьох суспільних інститутів з метою забезпечення природних прав і свобод людини. [148, с. 99-100]; верховенство “справедливості”, “верховенство захисту для всіх членів суспільства від надмірностей державної влади”, “верховенство розсудливості та добросовісності”. [223, с. 16]

Таким чином, зазначений принцип поєднує у собі фактично всі інші принципи участі громадян у законодавчому процесі України, зокрема, рівність у правах, демократизм, народовладдя тощо.

Спеціальні принципи участі громадян у законодавчому процесі України, як ми вже встановили, відображають сутність та особливості окремих форм участі громадян у ньому. Наприклад, у всеукраїнському референдумі такими принципами є: таємність голосування, безпосередня участь громадян та ін.

Отже, ми розкрили конституційно-правову категорію "участь громадян у законодавчому процесі України", визначили поняття форм такої участі, структурували ці форми у цілісну систему на основі винайдених нами критеріїв, а також визначили принципи участі громадян у зазначеному процесі.

Водночас, реалізація права громадянина на участь у зазначеному процесі України є неможливою без створення державою відповідних умов для такої реалізації, що буде детально нами розглянуто у наступному підрозділі цього наукового дослідження.

1.4. Гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі України

Як ми встановили, право на участь у законодавчому процесі України посідає особливе місце у системі конституційних прав, оскільки є одним із різновидів права громадян на участь в управлінні державними справами. Вказане право реалізується ними у певних формах, що закріплені у Конституції і законах України: на всеукраїнських референдумах, всенародних обговореннях, шляхом подання звернень, шляхом участі у роботі Верховної Ради України та її органів тощо.

Однак, право на участь у законодавчому процесі може бути реалізовано громадянином виключно за наявності певних умов, які створюються та забезпечуються державою як вищою формою організації суспільства.

Виходячи з положень статті 3 Основного Закону України, утвердження і забезпечення вказаного права є головним обов'язком держави. [72] Ця мета досягається, по-перше, через створення правового середовища, в якому кожний окремо взятий громадянин може реалізувати свої права на рівні з іншими громадянами, по-друге, за допомогою визначення системи органів, покликаних забезпечити таку реалізацію, захистити права кожного громадянина, а у разі їх порушення – покарати порушника таких прав.

В юридичній літературі комплекс умов, засобів та способів реалізації та захисту громадянином своїх прав називається гарантіями прав.

Гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі комплексно не досліджувалися вченими. Разом з тим, необхідно відмітити велику кількість наукових праць з теорії держави і права та конституційного права, в яких розкриваються основні питання “гарантій права”, зокрема, таких авторів як: Н.О. Боброва [14], В. Князєв [53], Т.М. Заворотченко [41], В.В. Молдован, В.Ф. Мелашенко [110], І.Й. Магновський [94] та ін.

Окремої уваги потребують дослідження гарантій окремих суб'єктивних прав, до складу яких входить право на участь у законодавчому процесі, у

тому числі, Е.Є. Регушевського [194], А.В. Грабильнікова [28], [29] та гарантій окремих суб'єктивних прав, що є складовими права громадян на участь у законодавчому процесі, зокрема В.Ф. Погорілка, В.Л. Федоренка [140], [142, с. 140-150], О.В. Шмельова [286, с. 124-143] та ін.

Аналіз вищевказаних та інших наукових робіт дозволяє нам констатувати наявність великої кількості дефініцій “гарантій прав”, які мають бути нами розглянуті з метою надання визначення “гарантій права громадян на участь у законодавчому процесі”.

Так, В.В. Молдован і В.Ф. Мелашенко під гарантіями прав і свобод громадян України розуміють фактори, які забезпечують реальне (фактичне) здійснення прав і свобод громадян. [110, с. 174]

Проте, як слушно підмічено в окремих наукових джерелах, використання терміну “фактор” по відношенню до гарантій є не зовсім вдалим, оскільки фактором по суті є причина, рушійна сила певного процесу, що визначає його характер та окремі його риси. [51]

На думку С.С. Алексєєва, гарантії права – це система умов, засобів і способів, що забезпечують всім і кожному рівні правові можливості для виявлення, набуття та реалізації своїх прав і свобод. [6] Аналогічне визначення гарантій наводиться В.М. Корельським та В.Д. Переваловим [75, с. 545]

Визначення С.С. Алексєєва, В.М. Корельського, В.Д. Перевалова достатньо чітко характеризують основне призначення гарантій прав у суспільстві. Проте, вони залишають поза увагою одну з основних їх ознак, а саме: вони покликані не тільки забезпечити особі можливості виявляти, набувати та реалізовувати свої права і свободи, але й передбачати певні механізми захисту таких прав. Ця ознака гарантій відображена, зокрема, у дефініціях гарантій права, наведених у наукових працях М.В. Вітрука [22], [23, с.194], О.Ф. Скакун [225, с. 202-203], В.А. Патюліна [41, с. 231-232] та ін.

Для наукових праць багатьох вчених характерний комплексний підхід до визначення гарантій прав. Так, Н.І. Матузов, О.В. Малько [106, с. 279], Т.М. Заворотченко [41, с. 22], Е.Є. Регушевський [194, с. 17] та інші відмічають, що гарантії прав є не окремим інститутом, а одним з ключових елементів конституційно-правового статусу особи, що надає всім іншим елементам (правові норми, правові принципи, права, свободи та ін.) реального змісту, завдяки яким стає можливим безперешкодне здійснення прав і свобод, їх охорона від можливих протиправних посягань і захист від незаконних порушень.

У наукових джерелах також акцентується увага на відмінності гарантій прав від механізмів їх реалізації та захисту, які є більш широким явищем та включають у себе гарантії. Як зазначає В. Князев, механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина – це надзвичайно широка категорія, яка включає в себе не тільки юридичні, а й політичні, економічні, ідеологічні та інші явища. [53, с.29-31] Щодо механізму захисту прав, як слушно підмітили Т.М. Заворотченко та Е.Я. Мотьвилавка, на відміну від гарантій, він застосовується лише при вчиненні певного правового правопорушення чи об'єктивно-протиправного діяння. [41, с. 26], [111, с.54].

Розглядаючи вказану проблематику, Е.Є. Регушевський дійшов висновку, що гарантії не розкриваються термінами “фактори”, “засоби”, “способи”, бо вони всі є складовою частиною процесу реалізації прав і свобод, а гарантії є окремим самостійним поняттям. З огляду на це, гарантії, на його думку, є правовими умовами, що визначені державою для забезпечення і реалізації прав і свобод особи, їх охорони і захисту засобами і способами, визначеними Конституцією і законами України, які ґрунтуються на економічних, політичних, соціальних, культурних і інших факторах суспільного життя.[194, с. 23; 28]

Ми погоджуємося з Є.С. Регушевським у тому, що гарантії по суті є “умовами”, тобто певним середовищем, яке створюється державою для забезпечення і реалізації особою своїх прав і свобод, основні засади якого

закріплюються на рівні конституції та законів. Проте, Є.С. Регушевський залишає поза увагою той факт, що гарантії не тільки визначаються державою, але й забезпечуються нею. При цьому, таке забезпечення, як ми вже вказали, є основним обов'язком держави.

Отже, запропоновані вченими підходи до розгляду гарантій права спонукають нас до таких висновків:

По-перше, гарантії прав можуть розглядатися як один з основних елементів конституційно-правового статусу особи.

По-друге, під гарантіями прав розуміється сукупність правових умов, що забезпечують реалізацію особою своїх конституційних прав і свобод та передбачають захист таких прав і свобод.

По-третє, гарантії прав необхідно відрізнити від механізму їх реалізації та захисту.

У зв'язку з тим, що дослідження комплексу питань, пов'язаних з конституційно-правовим статусом особи, не є метою нашої наукової праці, ми будемо розглядати гарантії прав як систему умов, що встановлюється і забезпечується державою.

Аналіз вищевказаних наукових праць, присвячених гарантіям прав, також дозволяє нам встановити основні ознаки гарантій прав в Україні, а саме:

- це сукупність правових умов, встановлених державою на рівні Конституції і законів України;
- ці умови мають забезпечуватися державою;
- ці умови мають створювати можливості для реалізації та захисту особою своїх прав і свобод.

Виходячи з наведених ознак, *під гарантіями права ми будемо розуміти сукупність визначених Конституцією і законами України правових умов, які забезпечуються державою та створюють можливості для реалізації та захисту особою своїх конституційних прав і свобод.*

Гарантії окремого конституційного права мають свою специфіку, яка залежить від особливостей такого права. Наприклад, під гарантіями політичних прав у науковій літературі розуміють встановлені державою правові умови для реалізації прав саме у сфері політичного життя держави і суспільства. [194, с. 35]

На думку І.Й. Магновського, головними характеристиками прав громадянина постають, по-перше, їх матеріальний зміст, тобто те, у чому гарантії прав у загальному виді знаходять своє виявлення у реальному повсякденному житті, і, по-друге, їх функціональне призначення, тобто ті завдання, які стоять перед гарантіями прав громадянина у правовому суспільстві. [260, с. 10]

А.В. Грабильніков, досліджуючи право громадян брати участь в управлінні державними справами, дійшов висновку, що особливості гарантування вказаного права обумовлені його політичним змістом, органічним зв'язком з безпосередньою демократією, комплексним характером. [29, с. 12-13]

Ми погоджуємося з І.Й. Магновським та А.В. Грабильніковим, проте, на нашу думку, специфіка гарантій окремого суб'єктивного права обумовлюється, насамперед, змістом цього права. Зміст конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі ми вже у попередніх підрозділах цього дослідження. Всі ж інші ознаки є похідними від змісту права.

Серед похідних ознак права громадян на участь у законодавчому процесі України окремої уваги потребує форма закріплення такого права, якими, насамперед, є Конституція та закони України.

З огляду на викладене, *гарантії конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України необхідно розглядати як сукупність визначених Конституцією і законами України правових умов, які забезпечуються державою та створюють можливості для реалізації та захисту громадянином зазначеного права.*

Гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі України можуть бути класифіковані за певними критеріями. З метою винайдення таких критеріїв розглянемо основні підходи до класифікації гарантій права, які наводяться у наукових джерелах.

Так, Н.С. Малєїн [99, с. 41], О.Ф. Скакун [225, с. 202-204] розглядають гарантії права як систему соціальних, економічних, політичних, та юридичних умов.

Переважає більшість авторів, зокрема, А.П. Таранов, І.А. Тімченко [62, с.74-180], І.В. Ростовщиков [212, с.50-61], В.Ф. Погорілко [143, с.96], Боброва Н.О. [14, с.32], Воєводін Л.Д. [24, с.95-96] та інші розподіляють вказану систему гарантій на дві групи: загальні та спеціальні (юридичні). До першої групи відносяться економічні, політичні, соціальні, а до другої - національно-правові та міжнародно-правові гарантії.

Вказаний підхід є прийнятним і для класифікації гарантій права на участь громадян у законодавчому процесі.

Підґрунтям для всіх гарантій виступають *економічні* гарантії, під якими розуміються матеріальні можливості забезпечення права громадян на участь у законодавчому процесі України. Такі гарантії є необхідними, наприклад, у процесі всеукраїнського референдуму: ведення агітації, забезпечення голосування тощо. Відповідно до статті 59 Закону України “Про всеукраїнський референдум” зазначені заходи мають фінансуватися за рахунок Державного бюджету України. [163]

Не менш важливими є *соціальні* гарантії, які являють собою рівень правової культури та правової свідомості як громадян, що беруть участь у законодавчому процесі України, так і посадових осіб, які покликані забезпечити реалізацію громадянами вказаного права. Під правовою свідомістю у наукових джерелах розуміється сукупність уявлень, відчуттів, поглядів, емоцій та оцінок, що виражають відношення людей до чинного або бажаного права. Правова культура – це знання і розуміння права, а також дії відповідно до нього. [100, с. 157, 160] Таким чином, наявність правової

культури і правової свідомості, особливо у посадових осіб органів державної влади, є необхідною передумовою для забезпечення участі громадян у законодавчому процесі України.

Політичні гарантії по суті є всією політичною системою суспільства, яка має забезпечувати впровадження в життя основних принципів участі громадян у законодавчому процесі України, які ми виділили у попередньому підрозділі нашого дослідження (народовладдя, рівність у правах, поєднання форм безпосередньої та деліберативної демократії, верховенство права та ін.)

Крім того, політичними гарантіями права громадян на участь у законодавчому процесі України є також діяльність держави, політичних партій, громадських організацій та інших елементів політичної системи, що спрямована на створення умов для його реалізації та захисту.

Національно-правові гарантії включають в себе положення Конституції і законів України, визначену конституційно-правовими нормами систему національних органів та їх діяльність, що спрямовані на створення умов для реалізації та захисту права громадян на участь у законодавчому процесі України. До вказаних гарантій відносяться, зокрема, гарантоване Конституцією України право: брати участь в управлінні державними справами (стаття 38), у всеукраїнському референдумі (стаття 70), направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення (стаття 40), на судовий захист (стаття 55). [72]

Міжнародно-правовими гарантіями права громадян на участь у законодавчому процесі України є положення міжнародних актів, що ратифіковані Україною, а також визначена на законодавчому рівні система міжнародних інституцій та їх діяльність, спрямована на створення умов для реалізації та захисту громадянами права на участь у зазначеному процесі. [92], [94], [43], [61]

Наприклад, під час всеукраїнського референдуму важливою міжнародно-правовою гарантією права громадянина на участь у

законодавчому процесі України є діяльність міжнародних спостерігачів, права яких визначені Законом України “Про всеукраїнський референдум”.

Гулієв В.Є. та Рудинський Ф.М. поділяють всі гарантії на *основні* та *особливі*. У даному випадку критерієм для класифікації гарантій виступає *спосіб їх дії*. До першої групи вони відносять усі гарантії, які є загальними щодо всіх конституційних прав, до другої – спеціальні щодо окремого конституційного права чи свободи. [32, с.125, 154]

Вказана класифікація є прийнятною й для гарантій конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України. Так, вищенаведене конституційне право брати участь в управлінні державними справами є основною гарантією, оскільки стосуються всієї системи прав громадян на участь у законодавчому процесі України. Разом з тим, наприклад, положення Закону України “Про всеукраїнській референдум” щодо Центральної виборчої комісії та її діяльність відносяться до особливих гарантій, оскільки стосуються лише права громадян брати участь у всеукраїнському референдумі.

В.В. Комаров пропонує розподіляти всі гарантії за формою закріплення на конституційні (визначені конституцією) та галузеві (визначені іншими нормативно-правовими актами). [58, с.125]

Проте, такий підхід потребує уточнення. По-перше, виходячи з положень пункту 1 статті 92 Конституції України гарантії прав і свобод можуть визначатися державою на рівні Конституції і законів України.

Разом з тим, вважаємо за необхідне окремо виділити гарантії, що закріплені у міжнародних актах, які ратифіковані Україною.

З огляду на вказане, доцільне також *за формою закріплення* поділити всі гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі України на:

- *конституційні* – закріплені безпосередньо у Конституції України;
- *законодавчі* – закріплені у законах України;
- *міжнародно-правові* – закріплені у міжнародних актах, які

ратифіковані Україною.

Систему *конституційних* гарантій права громадян на участь у законодавчому процесі складають: гарантовані Конституцією України право на участь в управлінні державними справами (стаття 38), право на звернення (стаття 40) [72] та ін.

До *міжнародно-правових* гарантій належать, наприклад, положення статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року, які гарантують кожному громадянину мати право і можливість брати участь у веденні державних справ, у тому числі безпосередньо. [109]

До *законодавчих* гарантій можна віднести, наприклад, положення Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, які зобов’язують парламентські комітети узагальнювати зауваження і пропозиції, що надійшли в ході всенародного обговорення проектів законів (частина перша статті 16) [157] та ін.

К.В. Арановський пропонує розрізняти *нормативні* та *інституціональні* гарантії. До нормативних гарантій він відносить, насамперед, правила, які захищають людину від правопорушень та встановлюються законом або фактично складаються в суспільстві. Під інституціональними гарантіями К.В. Арановський розуміє систему правозахисних, юрисдикційних установ (інститутів). Традиційним і найбільш значущим правозахисним інститутом він вважає правосуддя. [8]

Запропонований К.В. Арановським підхід заслуговує на увагу. Проте, найбільш розповсюдженим в юридичній літературі є поділ гарантій *за змістом свого гарантуючого впливу на нормативно-правові та організаційно-правові*. Подібна класифікація найбільш точно відображає особливості гарантій окремо взятого суб’єктивного права, тому покладена в основу багатьох наукових досліджень, зокрема Е.Є. Регушевського [194, с. 74, 95-172], Т.М. Заворотченко [41, с. 66-196], А.В. Грабильнікова [29, с. 126-162] та

ін.

З огляду на вказане, вважаємо за необхідне зупинитися на кожній групі таких гарантій більш детально.

Виходячи з результатів вищевказаних досліджень, під *нормативно-правовими гарантіями конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України необхідно розуміти сукупність конституційно-правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація і захист права громадянина на таку участь.*

Нормативно-правові гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі України фактично є тією правовою основою, тим правовим середовищем, завдяки яким забезпечується належна реалізація права кожного громадянина на участь у зазначеному процесі та здійснюється його захист. Так, в одній із наукових статей ми на прикладі референдуму показали як відсутність належного законодавчого регулювання створює передумови для спотворення результатів народного волевиявлення та його перетворення з інституту безпосередньої демократії на інструмент політичної боротьби та легітимізації владних рішень окремих політиків. [297]

У науковій літературі виділяється три основних елементи системи нормативно-правових гарантій: норми-принципи, юридичні обов'язки та юридична відповідальність. [41, с. 66-110], [194, с. 95-115]. Даний підхід може бути застосовано і щодо нормативно правових гарантій на участь громадян у законодавчому процесі.

Основним елементом нормативно-правових гарантій є *норми-принципи*. Поняття принципів участі громадян у законодавчому процесі України та основні принципи такої участі нами було розглянуто у попередньому розділі цієї наукової праці. В якості загальних принципів (притаманних усім формам такої участі) ми виділили: народовладдя; рівність у правах; пріоритетність прав людини; демократизм; поєднання форм безпосередньої та деліберативної демократії; верховенства права.

Разом з тим, норми-принципи як гарантії мають свої особливості, що полягають у сукупності ознак, притаманних принципам, правовим нормам та гарантіям, а саме:

1) як принципи це є основні засади, вихідні ідеї, які відображають сутність та особливості участі громадян у законодавчому процесі;

2) як правові норми вони встановлюються або санкціонуються та охороняються державою; [51, с. 61]

3) як гарантії вони є сукупністю визначених Конституцією і законами України правових умов, які забезпечуються державою і створюють можливості для реалізації та захисту громадянином свого права на участь у законодавчому процесі.

Виходячи з наведених ознак, норми-принципи як гарантії конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України - це визначені Конституцією і законами України основні засади, вихідні ідеї, які забезпечуються та охороняються державою, створюють можливості для реалізації і захисту громадянином свого права на участь у законодавчому процесі та відображають сутність і особливості такої участі.

На думку, Е.Є. Регушевського та А.В. Грабильнікова, значення норм-принципів полягає у тому, що вони відображають ступінь захищеності основних прав людини, міру свободи людей та їхніх об'єднань, взаємопов'язаність, єдність юридичних прав і обов'язків. [194, с. 96], [29, с. 126]

Погоджуючись з вказаною точкою зору, зазначимо, що норми-принципи фактично є тим базисом, на якому будується вся система нормативно-правових гарантій.

Важливим елементом нормативно-правових гарантій є юридичні обов'язки. Ми вже торкалися теми юридичного обов'язку під час дослідження основних елементів законодавчого процесу, визначивши його як встановлену конституційно-правовою нормою міру та вид належної поведінки суб'єкта конституційних правовідносин.

У даному випадку основну увагу ми приділимо юридичним обов'язкам у контексті гарантій конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі.

Необхідно зазначити, що у наукових працях, присвячених дослідженню правовідносин, наголошується на нерозривному взаємозв'язку між правом окремо взятого суб'єкта правовідносин та обов'язком інших суб'єктів таких відносин.

Так, ще у 70-х роках ХХ ст. Р.О. Халфіна у монографії на тему: "Общее учение о правоотношении" писала, що виконання обов'язків безпосередньо пов'язано зі здійсненням прав, оскільки наявність обов'язку з однієї сторони передбачає відповідне право з іншої. [264, с. 73]

У свою чергу, С.С. Алексєєв дійшов висновку, що суб'єктивні юридичні права наділені немалою соціальною силою не тільки тому, що встановлюються, функціонують в умовах напруженого регулятивного середовища і є орієнтирами соціально виправданої поведінки, але й тому, що "тягнуть" за собою позитивні юридичні обов'язки і в комплексі з ними, іноді через доволі складні юридичні механізми, впливають на соціальне життя. [7, с. 176].

На думку Л.С. Явича, без виконання юридичних обов'язків нема ані законності, ані правопорядку. [300, с. 59].

Таким чином, основне значення юридичних обов'язків у системі нормативно-правових гарантій конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України полягає у тому, що такі обов'язки є необхідною передумовою для реалізації громадянином цього права.

При цьому, виходячи з положень Конституції та законів України, юридичні обов'язки передбачають як дотримання вказаного права іншими громадянами, так і дотримання його самою державою.

Серед основних обов'язків держави необхідно виділити обов'язок органів державної влади, які беруть участь у конституційних правовідносинах щодо законодавчого процесу, забезпечити реалізацію права

громадян на участь у цьому процесі. Цей обов'язок впливає безпосередньо з положень статті 3 Конституції України, згідно з якими права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Прикладом юридичного обов'язку також є обов'язок комітетів Верховної Ради України: узагальнювати зауваження і пропозиції, що надійшли в ході всенародного обговорення проектів законів; розглядати звернення громадян, об'єднань громадян, будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, готувати відповідні проекти актів та вносити їх на розгляд Верховної Ради України (стаття 16 Закону України "Про комітети Верховної Ради України"). [157]

Щодо обов'язків громадян, в якості прикладу можна виділити передбачений статтею 7 Закону України "Про всеукраїнський референдум" обов'язок використовувати під час фінансування агітації всеукраїнського референдуму виключно кошти, визначені цим законом, виділені на забезпечення процесу всеукраїнського референдуму. [163]

Юридичні обов'язки визначаються у наукових джерелах як:

- об'єктивно необхідна належна поведінка людини; [92, с. 99]
- юридично обов'язкові та юридично гарантовані вимоги до поведінки особи; [12, с. 58-76]
- обов'язкове здійснення активних дій, які передбачаються нормами права або утримання від здійснення дій, що заборонені юридичними нормами; [266, с. 259]
- встановлені та гарантовані державою вимоги до поведінки людини, офіційна міра належної поведінки. [104, с. 192]

Необхідно підкреслити, що *юридичні обов'язки по суті є певною моделлю належної поведінки особи, яка визначається нормами права.*

Юридичні обов'язки у системі конституційних правовідносин, що складаються у процесі реалізації громадянами свого права на участь у законодавчому процесі України, мають свої особливості, а саме:

- 1) визначаються у Конституції і законах України;
- 2) визначають модель належної поведінки суб'єктів законодавчого процесу;
- 3) покликані забезпечити реалізацію та захист конституційного права громадян на участь у цьому процесі.

Отже, юридичні обов'язки як гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі України це – визначена Конституцією та законами України модель належної поведінки суб'єктів законодавчого процесу, що покликана забезпечити реалізацію конституційного права громадян на участь у цьому процесі.

Третім елементом нормативно-правових гарантій прав громадян на участь у законодавчому процесі є *юридична відповідальність*. У наукових джерелах цей інститут розглядається у взаємозв'язку з правомірною поведінкою та правопорушенням. Переважна більшість авторів, зокрема О.В. Малько [100, с. 243], М.Н. Марченко [103, с. 626], О.Ф. Скакун [225, с. 466] та інші розглядають юридичну відповідальність як наслідок вчинення особою правопорушення, що полягає у застосуванні до такої особи державного примусу та виражається у її позбавленні певних цінностей, понесенні втрат особистого чи матеріального характеру тощо.

Разом з тим, окремі вчені такі як М.С. Кельман, розрізняють позитивну та ретроспективну відповідальність. Під першою розуміється регламентований правом зв'язок фізичної особи з державою, в рамках якого держава покладає на особу ряд юридичних обов'язків і вимагає їх виконання. Ретроспективна відповідальність настає саме в силу того, що суб'єкт своїми діями порушує відносини юридичної відповідальності, чинить безвідповідально. [51, с. 262-263]

Зазначимо, що процес застосування примусу до правопорушника знаходиться поза межами поняття “гарантії права”. Оскільки у даному випадку акцент робиться не на умовах реалізації та захисту прав особи, а на покаранні їх порушника.

Щодо позитивної відповідальності, вона виступає в якості одного з визначених на законодавчому рівні засобів забезпечення правомірної поведінки, а, отже, може розглядатися нами як нормативна гарантія права.

Юридична відповідальність як гарантія права громадян на участь у законодавчому процесі України має свої особливості, а саме:

- 1) визначається у Конституції і законах України.
- 2) суб'єктами такої відповідальності є особи, які беруть участь у процесі реалізації громадянами свого конституційного права на участь у законодавчому процесі;
- 3) покликана забезпечити реалізацію та захист зазначеного права;
- 4) забезпечується за допомогою державного примусу.

Виходячи з викладеного, юридична відповідальність як гарантія права громадян на участь у законодавчому процесі України – це визначені у Конституції і законах України обов'язки осіб та наслідки невиконання таких обов'язків, що забезпечуються за допомогою державного примусу з метою створення умов для реалізації та захисту конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі.

Прикладом юридичної відповідальності як гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі України є визначена статтею 7 Закону України “Про всеукраїнський референдум” заборона втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процес всеукраїнського референдуму у системному взаємозв'язку зі статтею 107 цього закону щодо відповідальності за порушення законодавства про всеукраїнський референдум. [163]

Організаційно-правові гарантії визначаються у наукових джерелах як організаційно-правові форми і способи здійснення нормативно-правових гарантій [28, с. 118] або як механізм держави, органи місцевого самоврядування, посадові особи, а також політичні партії і громадські організації, міжнародні інституції та їх діяльність у сфері правотворчості і правозастосування, спрямована на створення сприятливих умов для

реалізації та захисту громадянами своїх прав і свобод. [42, с. 6], [225, с. 74]

По суті організаційно-правові гарантії конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України – це система відповідних органів і організацій та їх діяльність, спрямована на реалізацію і захист вказаного права.

Організаційно-правові гарантії є необхідною складовою у системі гарантій суб'єктивних прав громадян, про що, зокрема, зазначають у своїх наукових дослідженнях Л.М. Шипілов [284, с. 97-98], В.Ф. Погорілко, Ж.М. Пустовіт [138, с. 185] та ін. Вважаємо, що не буде перебільшенням зазначити, що без наявності належної системи організаційно-правових гарантій будь-які нормативно-правові гарантії можуть перетворитися на декларацію намірів.

Аналіз наукових праць, присвячених гарантіям прав громадян, дозволяє нам виявити основні елементи організаційно-правових гарантій права громадян на участь у законодавчому процесі, а саме: Український народ, держава в особі її органів, політичні партії і громадські об'єднання та їх діяльність, спрямована на реалізацію та захист вказаного права.

Ключовим елементом у системі основних організаційно-правових гарантій виступає Український народ, який відповідно до статті 5 Конституції України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Це означає, що влада народу є первинною щодо державної влади, а державна влада - похідною від влади народу. [73, с. 27]

Основний Закон України наділяє Український народ всією повнотою влади, виключним правом визначати і змінювати конституційний лад в Україні (стаття 5) та передбачає, що це право може бути ним реалізовано як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування.

Визнання на конституційному рівні Українського народу в якості носія суверенітету та єдиного джерела влади в нашій державі по суті є основною гарантією забезпечення реалізації права громадян на участь у законодавчому

процесі України як одного з ключових складових права брати участь в управлінні державними справами.

Саме Український народ вирішує ключові питання держави і суспільства шляхом всеукраїнського референдуму та обирає представницькі органи, насамперед, Верховну Раду України та Президента України, діяльність яких спрямовується на забезпечення умов для реалізації та захисту права громадян на участь у законодавчому процесі України як одного з елементів системи конституційних прав громадян.

Державні органи, утворені шляхом виборів, у наукових джерелах називаються органами первинного представництва народу, які у свою чергу формують інші органи – вторинного представництва народу [73, с. 28-29], які також можуть виступати в якості гарантів права громадян на участь у законодавчому процесі України.

Держава в особі її органів (первинного та вторинного представництва народу) також є важливим елементом системи організаційно-правових гарантій права громадян на участь у законодавчому процесі України, оскільки, як ми вже зазначили, має забезпечити це право виходячи з положень статті 3 Конституції України.

Розглянемо основні органи, які виступають гарантами конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України.

Провідне місце у системі цих органів посідає Верховна Рада України, яка на підставі статті 75 Конституції України як єдиний орган законодавчої влади в Україні створює правове середовище, необхідне для реалізації та захисту кожним громадянином зазначеного права. Так, відповідно до пункту 20 статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок проведення референдумів. [72]

Разом з тим, роль парламенту як гаранта зазначеного права не обмежується лише прийняттям законів, а й включає у себе представницьку, установчу та контрольні функції.

Представницька функція парламенту полягає у вираженні ним інтересів та волі народу [262, с. 47-48]. Так, приймаючи закони, Верховна Рада України діє від імені Українського народу. Адже кожний народний депутат України відповідно до Закону України “Про статус народного депутата України” є представником Українського народу у Верховній Раді України [178], у зв’язку з цим, як встановив Конституційний Суд України, перебування особи на посаді народного депутата України є реалізацію права громадянина України брати участь в управлінні державними справами. [207] Вказана функція проявляє себе, наприклад, у повноваженні Верховної Ради України призначити референдум з питань про зміну території (пункт 2 статті 85 Конституції України), у процесі реалізації якого парламент як представницький орган Українського народу виносить на розгляд громадян одне з найважливіших питань державного суверенітету.

Установча функція Верховної Ради України з точки зору предмету нашого дослідження проявляється у формуванні нею системи органів, які виступають гарантами права громадян на участь у законодавчому процесі: призначення членів Центральної виборчої комісії (пункт 21 статті 85 Конституції України), призначення третини суддів Конституційного Суду України (стаття 148), призначення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (пункт 17 статті 85) [72] та ін.

Контрольна функція Верховної Ради України полягає у здійсненні нею контролю за діяльністю органів – гарантів вищезазначеного права та у можливості розглянути питання про їх відповідальність. У даному випадку маються на увазі повноваження парламенту, наприклад, звільняти членів Центральної виборчої комісії (пункт 21 статті 85 Конституції України). [72]

Особливу роль у системі організаційно-правових гарантій відіграє Президент України, який відповідно до статті 102 Конституції України є главою держави та виступає від її імені, а також є гарантом додержання прав громадян (стаття 102). [72] Це означає, що забезпечення права громадян на участь у законодавчому процесі України є одним з обов’язків Президента

України. Одним із способів виконання вказаного обов'язку є призначення Главою держави всеукраїнського референдуму з питань внесення змін до Основного Закону України на підставі пункту 6 статті 106 Конституції України.

У наукових джерелах також відмічається установча, контрольна та нормотворча функції Президента України. [304, с. 231-239]

Установча функція як і у випадку з Верховною Радою України полягає у його участі у формуванні органів – гарантів права громадян на участь у законодавчому процесі України: внесення подання про призначення на посаду членів Центральної виборчої комісії (пункт 21 статті 85 Конституції України); призначення третини складу Конституційного Суду України (пункт 22 статті 106 Конституції України) [72] тощо.

Контрольна функція Президента України також розкривається у його конституційних повноваженнях, зокрема, зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (пункт 15 статті 106). [72]

Нормотворча функція полягає у повноваженнях Президента України видавати Укази і розпорядження, що стосуються участі громадян у законодавчому процесі України. [248]

Окремо необхідно виділити повноваження Президента України у самому законодавчому процесі України, які створюють можливості для забезпечення належної реалізації вказаного нами права та недопущення звуження його змісту у законодавчій діяльності. Мова йде, насамперед, про право визначати законопроекти як невідкладні (стаття 93 Конституції України), а також про право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (пункт 30 статті 106 Конституції України).

Найбільш велику групу у організаційно-правових гарантіях становлять органи вторинного представництва народу, серед яких можна виділити:

Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Центральну виборчу комісію.

Особливе місце серед вказаних органів посідає судова система, до складу якої входять Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. Як зазначає Н.А. Мяловицька, світовий і європейський досвід свідчать, що у демократичних державах діяльність суду має забезпечувати верховенство права, у тому числі і по відношенню до держави. [116, с. 26]

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції (стаття 147 Конституції України). [72], [160]. Конституційний Суд розглядається у наукових джерелах як універсальний інститут публічної влади з забезпечення Основного Закону у формі гарантування його верховенства та стабільності, принципу поділу влад, основних прав і свобод. [219, с. 58-62]

Гарантуючий вплив Конституційного Суду України полягає, насамперед, у здійсненні ним повноважень щодо: вирішення питань про конституційність законів та інших актів; надання офіційного тлумачення Конституції України (стаття 147 Конституції України); надання висновку щодо законопроекту про внесення змін до Конституції стосовно його відповідності статтям 157 і 158 Основного Закону України (стаття 159 Конституції України) та ін. [72], [160].

Так, саме завдяки рішенням Конституційного Суду України [198], [199], [206], [208] створено юридичне підґрунтя для належної реалізації громадянами конституційного права брати участь у всеукраїнському референдумі, а більшість основних позицій Конституційного Суду України у цьому питанні відтворені у тексті нового Закону України “Про всеукраїнський референдум”.

Окремої уваги потребує система судів загальної юрисдикції. Відповідно до статті 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на будь-

який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення, а у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. [72], [160]. Такий підхід дозволяє визначити суди як ефективну форму захисту права громадянина на участь у законодавчому процесі України. При цьому необхідно відмітити, що право громадянина на судовий захист гарантовано безпосередньо Конституцією України (стаття 55), а його реалізація породжує відповідний обов'язок суду, який не може відмовити у правосудді. [204]

Діяльність суду в якості гаранта участі громадян у законодавчому процесі України найбільш ефективно проявляє себе у процесі всеукраїнського референдуму. З метою забезпечення належного захисту зазначеного права законодавцем навіть встановлено спеціальний порядок судового розгляду справ, що стосуються всеукраїнського референдуму (статті 172-179 Кодексу адміністративного судочинства України).

Наступним елементом у системі організаційно-правових гарантій є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсман). В енциклопедичному словнику під редакцією С.А. Авакьяна омбудсман визначається як посадова особа ряду держав, що призначається парламентом і має завданням захист прав і свобод людини і громадянина. [2] На думку О.В. Марцеляка, омбудсман – це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа), запровадження якого є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи. [102, с. 13]

Основний Закон України покладає на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини функцію із здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав (стаття 101) [72], до складу яких входить право громадян на участь у законодавчому процесі України. За результатами своєї діяльності відповідно до статті 18 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. В таких доповідях

можуть висвітлюватися проблеми щодо реалізації конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України та надаватися рекомендації стосовно їх розв'язання. [179] Наприклад, Розділ 8 щорічної доповіді Уповноваженого за 2013 рік “Дотримання виборчих та інших конституційних прав громадян”, присвячено питанням, які є актуальними не тільки для виборів, але й для всеукраїнських референдумів (покращення функціонування Державного реєстру виборців, вдосконалення положень законодавства про агітацію). [290, с. 223-234]

Особливої уваги потребує такий гарант права на участь громадян у законодавчому процесі України як Центральна виборча комісія. Не зважаючи на те, що діяльність вказаного органу створює умови для реалізації та захисту лише права громадянина на участь у всеукраїнському референдумі, його роль у вказаному процесі настільки вагома, що не відмітити її ми не можемо. Так, відповідно до статті 20 Закону України “Про Центральну виборчу комісію” саме Центральна виборча комісія: здійснює організацію підготовки і проведення всеукраїнського референдуму; розглядає заяви і скарги на рішення, дії або бездіяльність, що стосуються всеукраїнського референдуму, приймає рішення з цих питань; встановлює результати всеукраїнського референдуму в цілому по Україні, публікує в пресі повідомлення про його підсумки, що має наслідком набрання чинності законом, затвердженим всеукраїнським референдумом. [181]

Третім елементом у системі організаційно-правових гарантій є існування та діяльність політичних партій і громадських організацій. Право громадян на об'єднання у політичні партії та громадські організації гарантовано Конституцією України (стаття 36), яка також забороняє надання будь-яких привілеїв чи встановлення обмежень громадян за ознаками політичних та інших переконань (стаття 24), забезпечуючи таким чином рівність усіх політичних партій і громадських організацій. [72]

Принцип рівності політичних партій та рівності громадських організацій є тим підґрунтям, на якому базується їх діяльність як гаранта права громадян

на участь у законодавчому процесі. Вказана діяльність передбачає, насамперед, участь політичних партій і громадських організацій у референдумах та контроль за референдарним процесом, а також реалізацію громадянами свого права на участь у законодавчому процесі від імені політичної партії чи громадської організації (шляхом подання звернень, у парламентських слуханнях, всенародних обговореннях тощо).

Отже, ми сформулювали дефініцію гарантій конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України, визначили критерії для їх класифікації та розглянули дві основні групи таких гарантій (нормативно-правові та організаційно-правові), що є логічним завершенням загальних питань, присвячених законодавчому процесу України та формам участі громадян у ньому. Наступний розділ нашого дослідження буде стосуватися особливостей окремих форм такої участі.

Висновки до Розділу 1

У даному розділі ми зосередилися на розв'язанні основних загальнотеоретичних проблем законодавчого процесу України та участі громадян у ньому, а саме: співвідношенні цього процесу з нормотворчим, правотворчим та законотворчим; визначенні законодавчого процесу в якості сукупності конституційно-правових відносин, спрямованих на “вироблення” закону, та виділення його основних елементів; виокремленні основних етапів законодавчого процесу та аналізі передбачених Конституцією та законами України можливостей для залучення громадян до законодавчого процесу на кожному з таких етапів; розкритті конституційно-правової категорії “участь громадян у законодавчому процесі України” у її взаємозв'язку з такими поняттями як: “право громадянина на участь у законодавчому процесі України”, “форма участі громадян у законодавчому процесі України”; визначенні поняття “форма участі громадян у законодавчому процесі України” та виробленні критеріїв для об'єднання окремих форм такої участі в єдину систему; виділенні основних принципів участі громадян у законодавчому процесі; аналізі системи конституційно-правових гарантій права громадян на участь у законодавчому процесі України.

Під час розв'язання вказаних проблем ми дійшли висновку про те, що:

1. Законодавчий процес необхідно відрізнити від нормотворчого, правотворчого та законотворчого. Нормотворчий процес за своєю суттю є процесом творення соціальних норм, у тому числі правових, а тому включає у себе правотворчий, законотворчий та законодавчий процес. У порівнянні з правотворчим, особливістю законодавчого процесу є те, що він стосується процедури розробки та прийняття не будь-якого нормативно-правового акту, а виключно закону. У той же час предметом правотворчого процесу може бути не тільки закон, але й будь-який інший нормативно-правовий акт. У зв'язку з цим можна стверджувати, що законодавчий процес є особливою складовою частиною правотворчого процесу щодо “вироблення” законів.

Законодавчий процес на відміну від законотворчого є чітко регламентованим нормативно-правовими актами, які визначають всі можливі моделі поведінки суб'єктів цього процесу, а кожний окремо взятий його етап чи стадія характеризується наявністю юридичних наслідків у виді тих чи інших документів. Водночас, законотворчий процес містить неформальну складову, тобто частина законотворчого процесу відбувається у площині, що не врегульована конституційно-правовими нормами і знаходиться поза межами конституційних правовідносин.

2. Законодавчий процес України також являє собою сукупність конституційно-правових відносин, що виникають між його учасниками під час “вироблення” закону. У межах цих правовідносин можна виділити три основні елементи, а саме: об'єкт, суб'єкти, конституційні права і юридичні обов'язки суб'єктів, врегульовані нормативно-правовими актами.

3. В якості особливого суб'єкта законодавчого процесу України виступає громадянин, що проявляється у комплексі конституційних прав, яким він наділений у цьому процесі. Так, у процесі безпосереднього волевиявлення на всеукраїнському референдумі громадян діє у складі Українського народу як основного суб'єкта законодавчого процесу України, наділеного правом затверджувати закони. При цьому, реалізація громадянином конституційного права на участь у зазначеному процесі породжує юридичний обов'язок кожної особи виконувати закон, затверджений всеукраїнським референдумом. На всіх інших етапах та стадіях законодавчого процесу громадянин є факультативним суб'єктом, оскільки його участь обмежується наданням рекомендацій, порад, внесенням пропозицій тощо.

4. Кожний з етапів законодавчого процесу України передбачає визначені Конституцією та законами України можливості для участі громадян у законодавчому процесі, яка полягає в: участі громадян у всеукраїнському референдумі; участі громадян у всенародних обговореннях; зверненні громадян до суб'єктів законодавчої ініціативи із законодавчими

пропозиціями; участі громадян — членів громадських об'єднань, наукових установ, інших організацій у парламентських слуханнях; участі громадян — представників фахової та професійної громадськості у допоміжних органах та робочих групах, що створюються суб'єктами законодавчої ініціативи, а також у засіданнях комітетів Верховної Ради України; наданні громадськими об'єднаннями, науковими установами, іншими організаціями та окремими фахівцями експертних висновків щодо законопроектів.

5. Участь громадян у законодавчому процесі України — це регламентована конституційно-правовими нормами публічна діяльність, яка передбачає їх участь на окремих етапах та стадіях законодавчого процесу, насамперед, у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, у розробці законопроектів, їх розгляді Верховною Радою України та її органами, а також у затвердженні законів про внесення змін до Конституції України та про зміну території шляхом всеукраїнського референдуму. Участь громадян у законодавчому процесі України невід'ємно пов'язана із правом на таку участь.

6. Форми участі громадян у законодавчому процесі України є способами реалізації громадянами свого права на участь у цьому процесі та полягають у можливостях реалізовувати його як через форми безпосередньої демократії, так і через форми деліберативної демократії.

Усі форми участі у законодавчому процесі можуть бути класифіковані за: наслідками реалізації громадянином свого права на таку участь; суб'єктним складом; способом реалізації такого права громадянином; за рівнем нормативного закріплення.

Основу подальшого наукового пошуку склали два перших критерії. Так, за наслідками реалізації громадянином права на участь у законодавчому процесі України ми поділили всі форми такої участі на: імперативні та рекомендаційні. В якості імперативних форм нами виділені: всеукраїнський референдум як єдина визначена чинним законодавством форма такої участі та народна законодавча ініціатива як перспективна форма. Усі інші форми

участі громадян у законодавчому процесі нами віднесено до рекомендаційних.

У межах рекомендаційних форм участі громадян у законодавчому процесі з урахуванням особливостей їх суб'єктного складу виділено дві групи:

- загально-рекомендаційні – передбачають участь усіх громадян, незалежно від освіти та фахової підготовки;
- спеціально-рекомендаційні – передбачають участь лише громадян – представників наукової та фахової громадськості.

Участь громадян у законодавчому процесі та її форми як способи реалізації цієї участі базуються на певних принципах, таких як: народовладдя, рівність у правах, поєднання форм безпосередньої та деліберативної демократії, верховенство права та ін.

7. Конституційне право громадянина на участь у законодавчому процесі України може бути реалізовано виключно за наявності конституційно-правових умов, які мають забезпечуватися державою як вищою формою організації суспільства та створювати можливості для реалізації та захисту громадянином вказаного права. Сукупність вказаних умов можна визначити як гарантії конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України.

У межах гарантій конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України можна виділити дві основні групи:

- нормативно-правові – сукупність конституційно-правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація та захист вказаного права;
- організаційно-правові – система визначених Конституцією та законами України органів і організацій та їх діяльність, спрямована на реалізацію та захист вказаного права.

РОЗДІЛ 2 РЕАЛІЗАЦІЯ ОСНОВНИХ ФОРМ УЧАСТІ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

2.1 Загально-імперативні форми участі громадян у законодавчому процесі України

Особливе місце у системі форм участі громадян у законодавчому процесі України посідають імперативні форми, оскільки у даному випадку воля громадян, виражена в офіційних документах, є обов'язковою для виконання. Як свідчить практика застосування зазначених форм участі, за своїм суб'єктним складом вони є загальними, тобто передбачають участь усіх громадян, незалежно від рівня їх освіти чи фахової підготовки стосовно предмета цього процесу. У зв'язку з цим ми вирішили їх визначити саме як загально-імперативні форми участі громадян у законодавчому процесі України.

Як ми вже встановили, єдиною загально-імперативною формою участі громадян у законодавчому процесі, яка передбачена чинним законодавством України, є всеукраїнський референдум.

Референдум як форма прийняття чи затвердження народом конституції і законів отримав значного поширення у США та країнах Європи. Результатом реалізації громадянами свого права на участь у законодавчому процесі стали конституції багатьох країн, зокрема, Франції, Іспанії, Росії, Литви, Естонії, Ірландії [63], [65], [95], [123], [124] та ін. Крім того, у Швейцарії, США, Данії, Італії склалася успішна практика прийняття та затвердження на референдумі звичайних законів. [195, с. 22]

Конституція України 1996 року створила юридичне підґрунтя для широкого застосування всеукраїнського референдуму у законодавчій діяльності, проголосивши Український народ єдиним джерелом влади, а референдум - формою здійснення ним всієї повноти своєї влади.

Положенням Основного Закону щодо всеукраїнського референдуму надано офіційного тлумачення у рішеннях Конституційного Суду України [198], [199], [206], [208], який наголосив на конституційному праві Українського народу на безпосередню реалізацію влади шляхом проведення всеукраїнського референдуму.

Разом з тим, всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 року, результати якого так і не стали частиною законодавства України, свідчить про наявність серйозних проблем, що стосуються організації та проведення референдумів, а також імплементації їх наслідків до системи законодавства України. На вирішення основних проблемних питань всеукраїнського референдуму повинен був спрямований Закон України “Про всеукраїнський референдум” від 6 листопада 2012 року № 5475-VI. [163] Однак, аналіз його положень свідчить про наявність суттєвих недоліків, що також підтверджується вітчизняними та європейськими фахівцями. Так, чимало норм вказаного закону викликало критику європейських експертів Венеціанської комісії, що відображено у Висновку № 705/2012 щодо Закону України "Про всеукраїнський референдум".

Необхідність розв’язання комплексу питань щодо всеукраїнського референдуму як форми участі громадян у законодавчому процесі України спонукає нас до наукового дослідження механізмів проведення конституційних та законодавчих референдумів в Україні. При цьому відразу ж відмітимо, що у межах нашої дисертаційної роботи ми зосередимося виключно на всеукраїнських референдумах, які призначаються Верховною Радою України та Президентом України. Адже референдуми, що проголошуються Президентом України за народною ініціативою, не мають жодного відношення до законодавчого процесу, що відбувається у Верховній Раді України, і по своїй суті виступають як альтернативний парламентському спосіб прийняття законів. Більш детально зазначене питання розкрито нами у науковій праці на тему: “Конституційно-правові засади референдарного законотворчого процесу в Україні”. [296]

Референдуму та його окремим аспектам присвячена значна кількість наукових досліджень, зокрема таких вчених як: В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко [136], [142], Л.Т. Кривенко [81], О.О. Мурашин [113], М.І. Ставнійчук [138], В.В. Маклаков [96], [97], В.В. Комарова [59], [60], Ю.А. Дмитрієв [37], В.Є. Чиркін [272], О.В. Шмельов [286], І.А. Хаврук [263], А.О.Янчук [301], [302], [303], М.В. Оніщук [127], Данієл Сміт [319], Білл Пайпер [316], В. Шаповал [277], М.М. Рябець [217], В. Буряк [18] та ін.

Однак, у переважній більшості випадків у таких дослідженнях референдум розглядається, насамперед, як інститут безпосередньої демократії. Ми ж, у свою чергу, ставимо за мету розглянути його у принципово новій якості — як форму участі громадян у законодавчому процесі України. При цьому, результати досліджень референдуму, проведених вищевказаними та іншими вченими, стануть належним підґрунтям для нашої наукової праці.

Референдум як спосіб прийняття та затвердження конституції і законів народом відомий ще юридичній науці часів Російській Імперії, про що свідчить його визначення, наведене в Енциклопедичному словнику Т-ва «Бр. А. и И. Гранать и Ко». [291, с. 213]

У науковій літературі радянського періоду дослідження референдуму у зазначеній якості не отримали подальшого поширення, не зважаючи на спроби Р.А. Сафарова [222], С.В. Троїцького [243] та інших визначити його як окремий законодавчий процес або як одну з форм участі громадян у такому процесі. Це пов'язано з тим, що у СРСР перевага надавалася інститутам представницької демократії. Як висловився з цього приводу М.В. Цвік, - “обов’язкова передача завчасно визначених категорій законопроектів на так званий обов’язковий референдум принизила б роль Верховної Ради як дійсно представницького повновладного органу державної влади”. [267]

Після 1991 року більшість республік колишнього СРСР, у тому числі Україна, проголосили себе демократичними державами та взяли курс на розбудову громадянського суспільства, що надало нового імпульсу

дослідженням інститутів безпосереднього народовладдя, і, насамперед, референдуму.

Наукові праці, присвячені референдуму, характеризуються великою кількістю підходів до його визначення, згідно з якими він розглядається як: політичний і правовий інститут, спрямований на розв'язання кардинальних проблем загальнонаціонального і місцевого значення [68, с. 284]; колективне голосування виборців щодо певного публічного питання [306, р. 1]; звернення до виборчого корпусу для остаточного рішення з якого-небудь (більшою частиною законодавчого або конституційного) питання [108, с. 149]; одна з найважливіших форм безпосереднього вираження та здійснення суверенітету Українського народу, яка полягає в прийнятті, або затвердженні проектів Конституції, законів, інших важливих рішень загальнодержавного значення шляхом голосування народу (корпусу виборців), які мають обов'язковий, остаточний характер, за умови додержання вимог, визначених Конституцією і законами щодо організації, проведення та реалізації результатів референдуму [138, с. 95-96]; невід'ємний інститут сучасної демократичної держави, атрибутивний елемент розвинутого громадянського суспільства, за допомогою якого: громадяни отримують можливість ефективного впливу на формування політики державних та інших органів влади; органи влади отримують можливість звіряти свої рішення з думкою народу або окремою його частиною. [60, с. 30]

У наукових працях М.В. Оніщука [129], А. Савкова [218] та інших також можна зустріти термін “референдна демократія”, змістом якої є рішення референдумів імперативного характеру, що втілюють політичну волю Українського народу при розв'язанні найбільш важливих питань суспільного і державного життя. [129, с. 4], [126]

Заслуговує на увагу позиція Ю.О. Фрицького, який зазначає, що народ як єдине джерело влади має легітимувати її на правовій основі, що реалізується лише шляхом народного волевиявлення, у тому числі, на підставі референдуму. [259, с. 20]

У процесі розгляду референдуму деякі автори, у тому числі В.Ф. Коток [78, с. 134], М.В. Баглай, В.А. Туманов [10, с. 401-403], використовують термін “плебісцит”. Інші ж вчені, зокрема, М.В. Цвік [268, с. 15], В.В. Маклаков [96, с. 19-20], наполягають на нетотожності референдуму та плебісциту, розглядаючи останній як псевдо-референдум, інструмент для маніпулювання волевиявленням громадян.

Вказана дихотомія у підходах пов’язана з тим, що у законодавстві окремих країн, зокрема, Франції, Коста-Рики, Чилі, Еквадору, [263, с. 35-47], [196] замість “референдуму” використовується термін “плебісцит”. Визначення ж плебісциту в якості способу маніпулювання народними заходами [218, с. 24] базується на аналізі історичного досвіду зловживання владою у процесі референдуму, насамперед, у Франції, в якій цей інститут має назву плебісцит.

На нашу думку, необхідно погодитися з американськими авторами Д. Батлером та О. Ренні у тому, що провести чітке розмежування між цим поняттями не вбачається можливим. [306, р. 1]

Особливої уваги потребує тенденція розгляду референдуму як окремого виду або складової частини процесу прийняття чи затвердження конституції, законів та інших нормативно-правових актів.

Так, А.О. Янчук в якості різновиду референдумного процесу за функціональною ознакою виділяє правотворчий референдумний процес, під яким він розуміє специфічну діяльність уповноважених суб’єктів та учасників референдумного процесу, що складається з системи дій щодо підготовки, затвердження і офіційного оприлюднення актів референдумного процесу. [303, с. 76] Він відмічає, що визначення і зміна конституційного ладу, що здійснюється, зокрема, шляхом прийняття Конституції України, затвердження законів на всеукраїнських референдумах є одним з особливих видів установчої діяльності Українського народу – “правотворчої діяльності народу”. [302 с. 15-16] Референдум як форма правотворчої діяльності народу є її завершальним етапом, спрямованим на створення правового припису,

тобто фактично виступає заключним етапом такої діяльності. [301, с. 210-211] О.В. Шмельов, серед ознак, які характеризують референдум, відмічає, що референдум є особливим різновидом правотворчості. [286, с. 41] “Шляхом референдуму, - пише він, - народ безпосередньо виступає як верховний законодавець, що санкціонує найважливіші загальнообов’язкові правові акти для всіх державних органів, посадових осіб і громадян. Пряма народна законотворчість витікає з принципу народного суверенітету.” [129 с. 68] О. Крупчан зазначає, що референдуми, результати яких є загальнообов’язковими і не потребують додаткового затвердження, є складовою законодавчого процесу або як одна з процедур внесення змін і доповнень до основних законів. [82]

Зарубіжні вчені М. Квортруп [312] та Д. Шмідт [318] розглядають референдум як процес прийняття законів народом, який є альтернативним парламентським процедурам прийняття законів.

Виходячи з викладеного, можна констатувати багатогранність референдуму як правового явища та різноманітність його соціальних функцій. Водночас, сутність референдуму залишається незмінною: прийняття чи затвердження конституції, законів, інших рішень та внесення змін до них безпосередньо громадянами шляхом голосування. При цьому необхідно відрізнити всеукраїнський референдум як форму участі громадян у законодавчому процесі України від референдуму як інституту безпосередньої демократії. Зазначена проблема вже порушувалося нами під час розгляду системи форм участі громадян у зазначеному процесі. Проте, вважаємо за необхідне зупинитися на цьому питанні більш детально.

В якості основних критеріїв для розмежування референдуму як форми участі громадян у законодавчому процесі України та референдуму як форми безпосередньої демократії виступають: предмет референдуму та юридичні наслідки прийнятого на ньому рішення.

Виходячи з положень статей 5 та 74 Конституції України предметом референдуму можуть бути будь-які питання, крім законопроектів з питань

податків, бюджету та амністії [72], на що також звернув увагу Конституційний Суд України. [199] Дещо по-іншому вирішує питання обмежень щодо предмету референдуму стаття 3 Закону України "Про всеукраїнський референдум", згідно з якою предметом референдуму можуть бути будь-які питання, за винятком тих, вирішення яких референдумом не допускається не тільки Конституцією, але й законами України. [163]

Зазначимо, що положення статті 3 зазначеного Закону у цій частині є звуженням конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському референдумі, а тому мають бути приведені у відповідність до Конституції України.

Отже, предметом всеукраїнського референдуму як форми безпосередньої демократії може бути будь-яке питання, крім тих, що заборонені безпосередньо Конституцією України.

У той же час предметом всеукраїнського референдуму як форми участі громадян у законодавчому процесі України є виключно прийнятий Верховною Радою України закон про внесення змін до Конституції України або закон про зміну території України.

Юридичні наслідки всеукраїнського референдуму як форми участі громадян у законодавчому процесі України полягають у тому, що прийняті на ньому рішення є загальнообов'язковими для виконання.

Не зважаючи на те, що відповідно до Закону України "Про всеукраїнський референдум" усі рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, є загальнообов'язковими для виконання, в окремих наукових джерелах в якості різновиду всеукраїнського референдуму наводиться консультативний референдум який за своєю юридичною природою є рекомендаційним. Саме тому, для відмежування всеукраїнського референдуму як форми участі громадян у законодавчому процесі України від рекомендаційних референдумів нами запропоновано такий критерій як юридичні наслідки рішення, прийнятого всеукраїнським референдумом.

Всеукраїнський референдум як форма участі громадян у законодавчому процесі України також має свої особливі ознаки, які характеризують його у системі форм такої участі, а саме: прийняті на референдумі рішення є загальнообов'язковими для виконання; право громадян на участь у законодавчому процесі реалізується громадянами безпосередньо; передбачена можливість участі будь-якого громадянина, незалежно від його професійної освіти та фахової підготовки; оскільки основні засади всеукраїнського референдуму визначаються Основним Законом України з подальшою конкретизацією його положень у звичайних законах.

Таким чином, можна сформулювати основні ознаки всеукраїнського референдуму як форми участі громадян у законодавчому процесі України, а саме: це визначений безпосередньо в Основному Законі України спосіб затвердження Українським народом шляхом голосування прийнятих парламентом законів про внесення змін до Конституції України та законів про зміну території України; це імперативна форма участі громадян; це безпосередня форма участі громадян; це загальна форма участі громадян.

Отже, всеукраїнський референдум як форма участі громадян у законодавчому процесі України – *це конституційна, імперативна, безпосередня, загальна форма такої участі, що полягає у затвердженні Українським народом прийнятих Верховною Радою України законів про внесення змін до Конституції України та законів про зміну території України.*

Також необхідно зупинитися на класифікації референдумів. Це дозволить винайти критерії для відокремлення різних видів всеукраїнського референдуму у законодавчому процесі України, а також визначити місце всеукраїнського референдуму як форми участі у цьому процесі серед інших референдумів.

Виходячи з наукових позицій В.Я. Тація, Ю.М. Тодики [231], В.Л. Федоренка, В.Ф. Погорілка [69], [142] *за предметом* можна відрізнити конституційний та законодавчий референдум. Зазначена класифікація може

бути застосована й до всеукраїнського референдуму як форми участі громадян у законодавчому процесі України. У цьому випадку предметом конституційного референдуму є закон про внесення змін до Конституції України, законодавчого – закон про зміну території України.

Також необхідно відмітити, що Закон України “Про всеукраїнський референдум” визначає референдум щодо зміни території України як “ратифікаційний”, виділяючи в якості його предмета – рішення про затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України. У той же час під “законодавчим референдумом” у цьому законі розуміється референдум щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України. (статті 3, 18). [163] На нашу думку, подібний підхід не є досить вдалим. Адже аналіз вищевказаних положень цього Закону спонукає до висновку, що “ратифікаційний” референдум за своєю юридичною природою є одним із різновидів “законодавчого” референдуму, оскільки предметом референдуму про зміну території також є закон. Тому, розрізняючи референдуми за предметом, ми віднесли референдуми з питань про зміну території України саме до законодавчих.

В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко [142, с. 44-46], М.І. Ставнійчук [138, с. 329-335], Лоренс ле Дюк [320, р. 39], Маркку Саксі [309, р. 7-8, 28-29] за підставами проведення розрізняють обов’язкові та факультативні референдуми. До обов’язкових відносяться референдуми, необхідність проведення яких обумовлена вимогами законодавства. До факультативних - референдуми, проведення яких залежить від суб’єктів, наділених правом ініціювати референдум.

Необхідно зазначити, що всеукраїнські референдуми, які передбачені Конституцією і законами України у законодавчому процесі України, за підставами проведення завжди є обов’язковими, оскільки необхідність їх проведення у випадку вирішення питання про зміну території та внесення змін до розділу I, III та XIII Основного Закону України визначена

безпосередньо Конституцією України (статті 73, 156). [72] Щодо факультативних референдумів в Україні, до них належать референдуми, які ініціюються громадянами. Проте, як ми встановили, такі референдуми не є частиною законодавчого процесу України, а виступають у якості самостійної процедури прийняття законів.

К.В. Арановський виділяє *позитивні* та *негативні* референдуми. До *позитивних* референдумів він відносить референдуми з питань затвердження акту, а до *негативних* – щодо скасування акту. [8, с. 380-390]. Схожим за змістом є запропонований В.Є. Чиркіним поділ референдумів на *установчі (ратифікуючі)* та *скасувальні*. [269, с. 248] У деяких джерелах скасувальні референдуми також мають назву “народне вето” [36, с. 8], [286, с. 85]. У даному випадку критерієм для класифікації виступає *мета проведення*. Виходячи з положень Конституції України та Закону України “Про всеукраїнський референдум”, всеукраїнський референдум як форма участі громадян у законодавчому процесі України є позитивним або установчим (ратифікуючим), оскільки його предметом є саме затвердження відповідного закону.

Зарубіжні автори, зокрема Матью Менделсон, Ендрю Паркін [314], Лоренс ле Дюк [320, р. 39] поділяють референдуми за *суб'єктом ініціювання* на: ініційовані громадянами та ініційовані державними органами.

Зазначимо, що всі референдуми у законодавчому процесі України призначаються органами державної влади. При цьому за *суб'єктом призначення* їх можна розподілити на: ті, що призначаються Президентом України; ті, що призначаються Верховною Радою України.

Маркку Саксі також класифікує референдуми за *роллю громадян у процесі ініціювання* на: *активні* і *пасивні*. [309, р. 29-30] До активних належать референдуми, що ініціюються громадянами, до пасивних – всі інші.

Виходячи з вказаного критерію, всеукраїнські референдуми, які передбачені у законодавчому процесі України, завжди є пасивними.

Розглядаючи законодавчий процес України в якості правовідносин, що виникають під час “вироблення” закону, ми звернули увагу на той факт, що елементи таких правовідносин мають свої особливості у залежності від того, в який спосіб громадянин реалізує своє конституційне право на участь у зазначеному процесі, тобто залежать від форми вказаної участі. У зв’язку з цим розглянемо більш детально елементи законодавчого процесу, з якими ми маємо справу у процесі всеукраїнського референдуму.

Об’єктом законодавчого процесу у даному випадку є затвердження прийнятого Верховною Радою України закону. Як ми вже зазначили вище, мова йде про: закон про внесення змін до Конституції України або про закон про зміну території України.

Під час розгляду об’єкта законодавчого процесу не можна обминути увагою той факт, що відповідно до статті 156 Основного Закону України закон про внесення змін до Конституції України затверджується на всеукраїнському референдумі після його прийняття Верховною Радою України. У зв’язку з цим, всеукраїнський референдум із зазначеного питання є невід’ємною складовою частиною законодавчого процесу України.

У той же час Закон України “Про всеукраїнський референдум” також передбачає можливість винесення на всеукраїнський референдум закону про внесення змін до Конституції України без попереднього затвердження Верховною Радою України (стаття 15). Вважаємо, що такий підхід не відповідає Конституції України, а також міжнародним стандартам стосовно проведення референдуму, що підтверджується, зокрема, позицією європейських експертів у Висновку Венеціанської комісії № 705/2012 щодо Закону України “Про всеукраїнський референдум”. Тому положення Закону України “Про всеукраїнський референдум” щодо референдуму про внесення змін до Конституції України мають бути приведені у відповідність до Конституції України.

Окремої уваги потребує об’єкт референдуму стосовно затвердження закону про зміну території України. Так, виходячи з положень статті 73 та

пункту 2 статті 85 Конституції України референдум про зміну території – це єдиний референдум, суб'єктом ініціювання якого є парламент.

Водночас, стаття 2 Основного Закону України закріплює принцип цілісності і недоторканності території нашої держави. [72]

У зв'язку з цим, Л.Т. Кривенко дійшла висновку, що в даному випадку або статус Верховної Ради України як суб'єкта призначення референдуму є “удаваним”, а найвищий представницький орган України взагалі не є суб'єктом права призначати всеукраїнський референдум, або ж у статті 73 Конституції України йдеться про приєднання до території України інших територій. [81] У свою чергу, М.В. Оніщук, вказує на те, що під референдумом про зміну території мається на увазі міжнародно-правовий або ратифікаційний референдум. Тому, на його думку, такий референдум за своєю юридичною силою може бути виключно консультативним, оскільки питання про входження України до державних утворень або вихід з них визначаються міжнародними договорами, які ратифікують та денонсують тільки Верховна Рада України і Президент України. [128]

З наведеними позиціями можна погодитися лише частково. Аналіз статті 2 Конституції України спонукає нас до висновку про те, що у даному випадку мова йде виключно про приєднання до України інших територій. Однак, не можна підтримати М.В. Оніщука у тому, що вказаний референдум є консультативним. Така позиція суперечить положенням статті 73 Конституції України, яка наділяє правом вирішувати питання про зміну території виключно Український народ як носія суверенітету і єдине джерело влади в Україні. Проте, консультативний референдум не може бути формою реалізації Українським народом всієї повноти своєї влади через те, що його рішення мають рекомендаційний характер і не є загальнообов'язковими для виконання.

Аналогічний підхід відображено у Законі України “Про всеукраїнський референдум” [163], який на відміну від попереднього Закону України “Про

всеукраїнський та місцеві референдуми” [164] не передбачає можливості проведення консультативних референдумів.

Разом з тим, М.В. Оніщук слушно вказав на те, що питання, які становлять предмет міжнародно-правового чи ратифікаційного референдуму, регулюються не тільки національним, але й міжнародним правом, у тому числі на рівні міжнародних договорів. [128]

Відповідно до статті 9 Конституції України міжнародні договори стають частиною національного законодавства України лише після надання згоди на їх обов’язковість Верховною Радою України. Така згода надається шляхом прийняття парламентом відповідного закону. [72] Згідно із статтею 94 Конституції України прийнятий Верховною Радою України закон має бути підписаний Головою Верховною Радою України, після чого направляється Президентові України, який його підписує та офіційно оприлюднює. [72] При цьому, Основний Закон України не передбачає жодних особливостей щодо підписання та набрання чинності законами щодо зміни території України.

У той же час, Регламент Верховної Ради України вирішує зазначену проблему наступним чином. Відповідно до пункту 3 частини першої статті 129 Регламенту за результатами розгляду законопроекту у третьому читанні парламент може прийняти рішення про схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум. [189] А згідно з нормами статті 27 Закону України “Про всеукраїнський референдум” у разі прийняття закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України Верховна Рада України приймає рішення про призначення всеукраїнського референдуму про зміну території України. [163]

Необхідно зазначити, що норми звичайних законів не можуть підмінити собою норми Конституції України. У зв’язку з цим, вважаємо, що з метою уникнення різнотлумачень щодо вказаного питання необхідно внести зміни до Конституції України, а саме:

- доповнити статтю 9 новою частиною такого змісту: “Чинні міжнародні договори з питань про зміну території України стають частиною

національного законодавства України після їх затвердження на всеукраїнському референдумі, який призначається Верховною Радою України.”

- доповнити статтю 94 Конституції України новою частиною такого змісту: “У разі, якщо відповідно до цієї Конституції закон потребує затвердження всеукраїнським референдумом, такий закон вноситься на референдум у порядку, визначеному цією Конституцією, та набирає чинності відповідно до закону про всеукраїнський референдум.”

Об’єкт законодавчого процесу, з яким ми маємо справу під час референдуму, не можна ототожнювати з формулою референдуму, під якою за звичай розуміють питання, що виносяться на голосування. [228], [272], [141, с. 555] Наприклад, формула першого всеукраїнського референдуму, який відбувся у 1991 році, виглядала наступним чином: «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?». Об’єктом референдуму в цьому випадку було підтвердження Акту проголошення незалежності України. [4], [182]

Другим елементом законодавчого процесу України виступає коло його суб’єктів, до складу яких входять суб’єкти всеукраїнського референдуму. При цьому необхідно відмітити, що не кожний із суб’єктів референдуму може бути одночасно суб’єктом законодавчого процесу України. Тому зупинимося на цьому питанні більш детально.

При визначенні суб’єкта референдуму у наукових працях привалюють два основних підходи. Перший полягає у розширеному тлумаченні суб’єктів референдуму, до яких такі вчені як В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко [142, с. 80-95] та інші відносять усіх учасників цього процесу. Другий запропонований А.О. Янчуком [303, с. 89-93], В.В. Комаровою [59, с. 87] та іншими, – у відокремленні суб’єктів референдуму від інших учасників.

Наприклад, В.В. Комарова, під суб’єктом безпосередньої демократії, у тому числі референдуму, розуміє той активний елемент (індивід або колектив), який шляхом безпосереднього владного волевиявлення здійснює

державну або іншу публічну владу. [59, с. 87] Пропозиція В.В. Комарової відокремити суб'єктів від інших учасників безумовно заслуговує на увагу, однак породжує запитання щодо статусу та об'єму прав фізичних та юридичних осіб, які наділені у процесі референдуму певними правами та обов'язками, проте не здійснюють владу “шляхом безпосереднього волевиявлення”.

Не можна також погодитися з А.О. Янчуком, який пропонує відносити до суб'єктів референдуму лише ті органи та осіб, які відіграють визначальну роль в організації і проведенні референдумів, наділені спеціальною правосуб'єктністю щодо організації та проведення референдумів, мають спеціальне коло прав та обов'язків, без яких проходження окремих стадій референдумного процесу було б неможливим. [303, с. 89-93] Адже кожен з учасників референдуму наділений певними конституційними правами та юридичними обов'язками, і виконує свою важливу функцію у цьому процесі, а тому встановити чия саме роль є більш чи менш визначальною, на нашу думку, не вбачається можливим.

З огляду на вказане, до кола суб'єктів референдуму, на нашу думку, необхідно віднести всіх фізичних та юридичних осіб, що відповідно до законодавства наділені певними правами та обов'язками у процесі референдуму. Разом з тим необхідно зазначити, що до кола суб'єктів законодавчого процесу України можуть входити лише ті його учасники, які наділені конституційним правом затверджувати закони або ж брати участь в окремих стадіях законодавчого процесу. У зв'язку з цим, до кола суб'єктів законодавчого процесу не входять ті суб'єкти референдуму, які не беруть участі безпосередньо у цьому процесі, а виконують лише організаційні функції. Наприклад, окружні та дільничні комісії референдуму.

У межах референдуму також можна виділити основних та факультативних суб'єктів законодавчого процесу.

В якості основного суб'єкта законодавчого процесу у даному випадку виступає Український народ. Разом з тим у статті 24 Закону України “Про

всеукраїнський референдум” Український народ відсутній серед кола суб’єктів процесу всеукраїнського референдуму [163], що, на нашу думку, є одним із основних недоліків цього Закону. Визначення ж у вказаній статті серед суб’єктів процесу референдуму "громадян України" не вирішує вказаної проблеми, оскільки поняття "громадяни України" і "Український народ" не є тотожними.

Відповідно до положень Конституції та законів України щодо референдуму саме Український народ наділяється правом затверджувати закони безпосередньо шляхом голосування.

Виходячи з Преамбули Конституції України, Український народ складається з громадян України всіх національностей. [72] Разом з тим, не кожний громадянин України може взяти участь у всеукраїнському референдумі, а лише той, що досяг вісімнадцяти років на день проведення референдуму та є дієздатним (стаття 70 Конституції України). [72] Тому у наукових джерелах громадян, наділених правом брати участь у всеукраїнському референдумі, називають “виборцями”.

Аналогічної точки зору дотримується й Конституційний Суд України, який в одному із своїх рішень визначив референдум як один із способів реалізації влади шляхом голосування виборчого корпусу або його визначеної частини.[199]

Отже, у процесі всеукраїнського референдуму Український народ представляють не всі громадяни України, а лише окрема його частина, наділена правом брати участь у референдумі, – “виборці” або “виборчий корпус”. Кожний виборець під час затвердження закону шляхом референдуму реалізує своє право на участь у законодавчому процесі України як складова частина Українського народу, воля кожного при цьому стає волею Українського народу. Як слушно зазначив А.В. Шмельов, референдум передбачає не просто наявність вільного волевиявлення кожного окремого громадянина, а узгодженість їх воль. [286, с. 32] У свою чергу, А.О. Янчук в якості однієї із спеціальних ознак правотворчої діяльності народу,

конституційно-правовою формою здійснення якої є референдум, виділяє колективний характер, що передбачає участь у такій діяльності переважної більшості дієздатного населення. [302, с. 16]

Таким чином, *ключовою особливістю Українського народу як основного суб'єкта законодавчого процесу України є те, що:*

По-перше, конституційним правом затверджувати закони шляхом голосування у процесі всеукраїнського референдуму наділяються не окремі громадяни України, а саме Український народ, що співвідносяться між собою як частина і ціле. У той же час кожний окремий громадянин України, який бере участь у всеукраїнському референдумі, має право виражати свою волю шляхом голосування.

По-друге, конституційне право затверджувати закони реалізується у процесі всеукраїнського референдуму не всіма громадянами України, а лише окремою їх частиною – виборцями, які діють від імені Українського народу.

Таким чином, вважаємо, що Український народ обов'язково має бути включений до складу суб'єктів референдуму, визначених у статті 24 Закону України "Про всеукраїнський референдум".

Конституційне право громадянина на участь у законодавчому процесі України під час референдуму не обмежується лише правом на голосування, а включає у себе комплекс інших прав. На зазначену особливість звертається увага у наукових дослідженнях, присвячених проблемам участі громадян у референдумах.

Так, В.Ф. Погорілко вказує на те, що право громадян України брати участь у референдумах, крім права на голосування, передбачає також право ініціативи у збиранні підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму та комплекс інших прав. [119, с. 109-110]

А.О. Янчук серед комплексу прав, якими наділені виборці у процесі референдуму, виділяє: право на агітацію щодо питання, яке виноситься на референдум; право на проведення загальних зборів громадян, на яких обирається ініціативна група з референдуму; право на членство в такій

ініціативній групі; право на членство в комісії з референдуму та ін. [303, с. 119-120]

В.Л Федоренко та І. Гузинець наголошують на тому, що право участі громадян у всеукраїнському референдумі “передбачає не тільки участь у всенародних голосуваннях, а й право поставити на голосування будь-яке питання, а також право вимагати, щоб результати таких голосувань враховувались при прийнятті остаточних рішень.” [257]

Разом з тим, на відміну від права на участь у всеукраїнському референдумі, право на участь у законодавчому процесі України складається лише з тих прав, які безпосередньо пов’язані із законодавчим процесом (наприклад, право на участь в агітації референдуму), і не включає у себе права організаційного характеру (наприклад, право на членство у роботі комісії з референдуму).

У процесі реалізації своїх прав, крім права на голосування, громадяни діють як факультативні суб’єкти законодавчого процесу України.

Таким чином, ми добралися до найбільш великої групи суб’єктів – факультативних. Як слушно відмічають В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, кожній окремій стадії відповідає особливе коло суб’єктів всеукраїнського референдуму. [142, с. 83]

З огляду на це, вважаємо за необхідне розподілити усіх факультативних суб’єктів законодавчого процесу України, які беруть участь у всеукраїнському референдумі, на декілька груп у залежності від стадії чи етапу цього процесу.

До *першої групи* входять суб’єкти призначення всеукраїнського референдуму: Верховна Рада України та Президент України.

До *другої групи* відносяться суб’єкти, що беруть участь в обговоренні закону, який виноситься на всеукраїнський референдум: це, насамперед, особи, які наділені конституційним правом на агітацію.

Третя група складається з суб’єктів, які беруть участь в офіційному оприлюдненні закону, затвердженого шляхом всеукраїнського референдуму.

Таким суб'єктом відповідно до Закону України "Про всеукраїнський референдум" є Центральна виборча комісія.

В якості третього елемента законодавчого процесу нами визначено конституційні права та юридичні обов'язки його суб'єктів, які встановлено Конституцією та законами України. Об'єм цих прав та обов'язків різниться у залежності від конкретного суб'єкта та стадії зазначеного процесу.

Необхідно підкреслити, що ключовим конституційним правом, яке реалізуються під час референдуму його суб'єктами, є право Українського народу затверджувати закони шляхом голосування, внаслідок реалізації якого такий закон стає загальнообов'язковим для виконання на всій території України. Як слушно зазначив Ю.В. Данилюк, в даному конституційному правовідношенні народ виступає як його учасник, який має право виражати свою волю з того чи іншого важливого питання, а органи державної влади зобов'язані підкорятись волі народу. [34, с. 108]

Доповнюючи позицію Ю.В. Данилюка, зазначимо, що не тільки державні органи, але й усі особи у межах держави зобов'язані виконувати затверджений на всеукраїнському референдумі закон. Інакше кажучи, реалізація зазначеного права Українського народу породжує юридичний обов'язок кожної особи виконувати затверджений закон.

Основними актами, що визначають конституційні права і юридичні обов'язки суб'єктів законодавчого процесу під час референдуму, є Конституція України, Закон України "Про всеукраїнський референдум", Закон України "Про Центральну виборчу комісію" та інші закони.

Досліджуючи законодавчий процес, ми вже встановили, що у передбачених Конституцією України випадках має місце такий етап цього процесу як "затвердження закону всеукраїнським референдумом".

Ми також визначили, що цими випадками є: затвердження закону про внесення змін до Конституції України та затвердження закону про зміну території України.

Таким чином, з точки зору теми нашого наукового пошуку процес всеукраїнського референдуму являє собою окремий етап законодавчого процесу України, який має складатися з певних стадій. Ці стадії тісно пов'язані із структурними частинами референдуму, хоча в багатьох випадках і не збігаються з ними. Це, у свою чергу, спонукає нас до розгляду основних наукових підходів до визначення структурних частин процесу всеукраїнського референдуму.

Так, В.Ф. Погорілко та М.І. Ставнічук відмічають, що референдарний процес складається з відносно самостійних процедур, що здійснюються у певній послідовності, а саме: призначення референдуму; підготовка і проведення референдуму; голосування і визначення підсумків референдуму; опублікування і введення в дію законів та інших рішень, прийнятих референдумом. [67, с. 335]

Ю.А. Дмитрієв та В.В. Комарова в якості основних стадій референдуму наводять такі: підготовка референдуму (включає у себе: народну ініціативу або ініціативу інших суб'єктів, інформування громадян, агітацію, всенародне обговорення); проведення референдуму (включає у себе: призначення референдуму, його організацію, голосування, підведення підсумків); реалізація рішення референдуму (включає у себе: виконання рішення референдуму та відповідальність за його невиконання). [37, с. 93]

В свою чергу В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко виділяють три стадії всеукраїнського референдуму: підготовчу, основну та завершальну. Підготовча включає в себе: ініціювання референдуму, інформування громадян про його ініціювання; агітація “за” або “проти” винесення визначеного питання на всеукраїнський референдум; всенародні або парламентські обговорення (факультативний етап). Основна стадія включає в себе: призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму; його організація; агітація “за” або “проти” проекту, який виноситься на всеукраїнський референдум; голосування; встановлення результатів всеукраїнського референдуму; визначення та оприлюднення його рішень;

проведення повторного всеукраїнського референдуму (факультативна стадія). Завершальна стадія включає в себе: виконання рішень всеукраїнського референдуму; правова відповідальність за невиконання рішень всеукраїнського референдуму. [142, с. 127-128]

Усі вищевказані позиції безумовно заслуговують на увагу, проте, коли мова йде про законодавчий процес України, поза його межами залишаються ті структурні частини процесу всеукраїнського референдуму, що пов'язані з його ініціюванням громадянами. Наприклад, створення ініціативних груп, їх реєстрація у Центральній виборчій комісії тощо.

Крім того, не будуть входити до структури законодавчого процесу України ті структурні частини референдуму, що стосуються організаційних дій державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення його проведення, зокрема: створення округів та діляниць всеукраїнського референдуму, створення та формування окружних та діляничних комісій всеукраїнського референдуму, формування списків учасників всеукраїнського референдуму тощо. Як слушно підмітили В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, у разі ототожнення загальнодержавного референдуму із законотворенням, стадії процедури проведення такого референдуму не охоплюватимуть його організаційно-правових аспектів. [142, с. 125]

І нарешті, не можна віднести до законодавчого процесу України складову частину всеукраїнського референдуму, що пов'язана з виконанням рішення референдуму та відповідальністю за його невиконання (введення в дію законів, затверджених на референдумі тощо), оскільки, як ми вже встановили, виконання законів знаходиться поза межами законодавчого процесу України.

Враховуючи вищевикладене, можна виділити наступні стадії етапу затвердження закону всеукраїнським референдумом:

- 1) призначення всеукраїнського референдуму.
- 2) обговорення закону, винесеного на всеукраїнський референдум.

3) прийняття рішення стосовно закону, винесеного на всеукраїнський референдум.

Необхідно також зазначити, що у випадках, коли у законодавчому процесі України закон потребує затвердження всеукраїнським референдумом, абсолютно іншим за змістом також буде такий етап законодавчого процесу як “набрання законом чинності”, який ми також розглянемо у межах цього дослідження.

Отже, першою стадією етапу законодавчого процесу України "затвердження закону всеукраїнським референдумом" є "призначення референдуму".

Як ми вже зазначили, Конституція України та Закон України "Про всеукраїнський референдум" виділяють двох суб'єктів призначення референдуму, а саме: Президент України – щодо референдумів про внесення змін до Конституції України; Верховна Рада України – щодо референдумів про зміну території України.

У зв'язку з цим початком етапу "затвердження закону всеукраїнським референдумом" є прийняття Президентом України або Верховною Радою України рішення про призначення референдуму.

У цьому контексті необхідно відмітити невідповідність меж "етапу затвердження закону всеукраїнським референдумом" та процесу всеукраїнського референдуму, оскільки останній відповідно до статті 23 Закону України "Про всеукраїнський референдум" розпочинається з дня оголошення Центральною виборчою комісією про початок процесу всеукраїнського референдуму. [163]

Згідно з нормами Закону України "Про всеукраїнський референдум" Глава держави призначає референдум з питань про внесення змін до Конституції України протягом п'яти днів після отримання від Голови Верховної Ради України закону про внесення змін до відповідних розділів Основного Закону України (стаття 26). Якщо ж референдум призначається

парламентом, дата його проведення міститься безпосередньо у Постанові Верховної Ради України про призначення референдуму (стаття 27). [163]

Важливість встановлення конкретних термінів стосовно призначення референдуму для суб'єктів такого призначення має не аби яке значення. Адже їх невизначеність може мати наслідком зловживання владою у процесі ініціювання референдуму. В якості прикладу можна навести Францію, конституція якої дозволяє главі держави застосувати референдум лише у випадку, коли він впевнений в його результаті. [95], [227, с. 34] У зв'язку з цим Президент країни Шарль де Голль нерідко вдавався до зловживання правом на ініціювання референдуму, використовуючи його як інструмент політичної боротьби. [97] Питання зловживання владою у процесі референдуму більш детально розкрито нами у науковій статті на тему: "Недосконалість законодавства про референдум як один із основних чинників зловживання владою в процесі референдуму". [297]

Після прийняття рішення про призначення референдуму розпочинається друга стадія – "обговорення закону, винесеного на всеукраїнський референдум". Як слушно відмітив угорський вчений А. Шайо, на противагу законодавчому процесу, побудованому на раціональному обговоренні спірних питань і переконань, референдум – це сфера емоцій; а народ завжди схильний до впливу емоцій і не може бути компетентним, далекоглядним у всіх питаннях. [274, с. 75] У зв'язку з цим, основним завданням держави у процесі всеукраїнського референдуму є створення умов, які б забезпечили об'єктивне донесення інформації до громадян стосовно об'єкту референдуму.

Обговорення закону під час всеукраїнського референдуму, як правило, відбувається у площині, нерегульованій конституційним правом, наприклад, на круглих столах, конференціях тощо.

Однак, ключову роль у процесі відіграє агітація, порядок проведення якої є предметом конституційно-правового регулювання.

Необхідно зазначити, що нерідко у процесі агітації має місце маніпулювання громадською думкою. Так, ще у ХІХ ст. швейцарський

політичний діяч Нума Дроз, говорячи про агітацію під час збору підписів, зазначив, що “агітація, яка супроводжує збір підписів завдяки своїй емоційності відволікає розуми від сутності питання, завчасно підроблює суспільну думку, не допускає вільного обговорення...”. [91, с. 645]

У ХХ ст. С.А. Авакьян, аналізуючи події, пов’язані з прийняттям Конституції Російської Федерації 1993 року зазначив, що “на референдум йшли люди, які у своїй переважній більшості не тільки не читали, але й не тримали у руках текст нової конституції”, і “не буде перебільшенням сказати”, що це скоріше було голосування необхідної більшості з тим, щоб не було тяжких наслідків” [64]

Проте, не зважаючи на всі недоліки, агітація референдуму є єдиним врегульованим конституційно-правовими нормами дієвим способом донесення до виборців суті питання, яке має бути затверджене виборцями.

Разом з тим, задля уникнення можливостей для маніпулювання громадською думкою, ключовим завданням законодавця є встановлення рівних для всіх учасників та прозорих умов проведення агітації.

На відміну від законодавства про вибори, де процес агітації є більш менш врегульованим [153], [154], Закон України “Про всеукраїнський референдум” містить істотні недоліки.

Так, відповідно до частини другої статті 70 Закону України "Про всеукраїнський референдум" агітація референдуму - це здійснення будь-якої діяльності, яка спонукає учасників всеукраїнського референдуму голосувати на підтримку чи проти питання референдуму, у тому числі будь-які не заборонені законами України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що прямо або опосередковано привертають увагу до питання референдуму, сформувати у суспільстві та у свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до питання референдуму або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп у їх ставленні до суб'єктів процесу референдуму, у тому числі

інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із зазначеною метою. [163]

Зазначене визначення дозволяє розкрити сутність агітації референдуму, що полягає у спонуканні учасників референдуму голосувати на підтримку чи проти питання референдуму.

У той же час у даному випадку не визначається кола суб'єктів, які наділені правом проводити агітацію. Не має чіткого переліку таких суб'єктів і в інших нормах Закону України "Про всеукраїнський референдум", що, на нашу думку, є одним з його недоліків.

Разом з тим аналіз положень вказаного закону дозволяє виділити таких суб'єктів агітації як: громадяни України, політичні партії, всеукраїнські громадські організації. [163] Ці суб'єкти, на нашу думку мають бути визначені безпосередньо у статті 70 вказаного закону.

В якості позитиву Закону України "Про всеукраїнський референдум" у порівнянні із Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", який діяв до набрання ним чинності, відмітимо: встановлення заборони щодо ведення агітації всеукраїнського референдуму для певних категорій осіб (іноземців, органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб тощо), а також обмеження ведення агітації на території військових частин, установах кримінально-виконавчої системи та ін. (стаття 76 Закону). Подібні положення мають на меті уникнення незаконного впливу на процес агітації.

Разом з тим основним недоліком Закону України "Про всеукраїнський референдум" у частині агітації всеукраїнського референдуму, на нашу думку, є відсутність чітких та прозорих визначених на законодавчому рівні умов її проведення, особливо у частині фінансування агітації.

Вказані недоліки фактично нівелюють можливість проведення агітації на рівних засадах та можуть призвести до масових маніпуляцій думкою виборців. Адже, як слушно зазначає Дженіфер Сміт, навіть у випадку референдумів за народною ініціативою у більшості своїй за такими

ініціативами стоять потужні групи інтересів, а не так звані пересічні громадяни. [226, с. 10-11]

Зарубіжний досвід свідчить про те, що процес фінансування агітації та проведення масових агітаційних заходів чітко регламентується законодавством та контролюється державою. Наприклад, відповідно до законодавства Канади фінансування агітації на суму понад 5000 доларів здійснюється виключно через “комітети з референдуму”, які підлягають обов’язковій реєстрації. До складу таких комітетів можуть входити тільки громадяни Канади або канадські юридичні особи. Комітети з референдуму відкривають рахунки виключно у визначених державою фінансових установах та можуть здійснювати фінансування тільки з цих рахунків. Про кошти, які поступили на рахунки, та витрачені комітетами кошти складається звіт, який подається спеціально визначеній державою особі після проведення голосування. Невитрачені кошти в обов’язковому порядку повертаються особам, що їх внесли, на пропорційній основі. Крім того, лише комітети з референдуму наділяються правом на виступи на радіо та телебаченні, а також на отримання друкованих площ у періодичних друкованих ЗМІ, що здійснюється на рівних засадах для кожного комітету. [317]

У Російській Федерації фінансування агітації здійснюється тільки через “ініціативні групи з референдуму” та “агітаційні групи”. Перші складаються з громадян що ініціювали референдум, та можуть проводити агітацію лише з тих питань, що запропоновані ініціативною групою для винесення на референдум. Законодавством України подібна можливість для ініціативних груп передбачена.

Щодо агітаційних груп, вони створюються на зборах учасників з референдуму або політичними партіями виключно з метою проведення агітації. Такі групи підлягають реєстрації Центральною виборчою комісією та можуть брати участь лише з тих питань, які вказані ними під час реєстрації. Всі агітаційні заходи можуть фінансуватися виключно через рахунки, відкриті у державному Ощадбанку, що дозволяє здійснювати

контроль за фінансовими операціями. Правом фінансування агітаційних заходів наділяються тільки повнолітні громадяни Російської Федерації, політичні партії, а також російські юридичні особи. Крім того, виключно ініціативні групи з референдуму та агітаційні групи мають право на отримання приміщень, майданчиків для проведення агітаційних заходів, а також – ефірного часу та друкованих площ у ЗМІ для висловлення своєї позиції щодо предмету референдуму. [256]

На нашу думку, вказаний зарубіжний досвід має бути запозичений Україною [255], оскільки запровадження аналогічного підходу в Україні сприятиме створенню рівних умов для всіх учасників процесу агітації. У зв'язку з цим необхідно внести зміни до Закону України "Про всеукраїнський референдум" та запровадити:

- проведення агітації виключно через агітаційні групи, які мають реєструватися Центральною виборчою комісією після призначення чи проголошення референдуму;
- фінансування агітації виключно через рахунки, відкриті агітаційними групами в Ощадбанку України;
- надання для проведення агітації друкованих площ, ефірного часу у ЗМІ, а також приміщень, майданчиків тощо виключно агітаційним групам на рівних умовах.

Наступною стадією законодавчого процесу у нашому випадку є "прийняття рішення стосовно закону, винесеного на референдум".

У наукових працях, присвячених референдуму, ця стадія також має назву "голосування" та визначається як одна з найважливіших у процесі референдуму [280, с. 134], оскільки саме з ним пов'язаний власне акт волевиявлення [302, с. 32] і саме він у процесуальному відношенні закріплює трансформацію народної волі в закон або інше важливе рішення імперативного характеру. [142, с. 135-136]

Проблемою референдуму на цій стадії є забезпечення підтримки законопроекту реальною більшістю громадян, на що, зокрема, вказують у

своїх наукових дослідженнях такі вчені як О.В. Шмельов [286, с. 27], І.А. Хаврук [263, с. 29] та ін.

Так, О.В. Шмельов, на основі аналізу окремих положень законодавства про референдум Російської Федерації, а саме: кількості громадян, що складають виборчий корпус (70% громадян), кворуму для визнання референдуму легітимним (більше половини виборців, що дорівнює 35% громадян + 1) та кворуму, необхідного для прийняття рішення (більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні, що дорівнює 17,5% громадян + 1) дійшов висновку про те, що у даному випадку не забезпечується підтримка закону реальною більшістю громадян. [286, с. 27]

На думку І.А. Хаврука, у ситуації, коли рішення приймаються більшістю голосів виборців, що взяли участь у референдумі, а референдум вважається таким, що відбувся, за умови участі більше 50% виборців легітимність рішення забезпечується за допомогою трохи більше чверті громадян, що володіють виборчим правом”. [263, с. 29]

Наведені дані змушують замислитися над тим, наскільки всеукраїнський референдум відображає реальне волевиявлення усього Українського народу.

При цьому, ключовим недоліком Закону України "Про всеукраїнський референдум" є відсутність законодавчо встановленого кворуму для визнання референдуму таким, що відбувся. Цей Закон визначає лише кворум для прийняття рішення – більше половини учасників, які взяли участь у голосуванні (частина шоста статті 93 Закону). [163] Вважаємо, що така позиція законодавця створює широкий простір для маніпулювання думкою виборців у процесі всеукраїнського референдуму. Адже, навіть, якщо встановити зазначений кворум на рівні 50% усіх виборців, як це було у попередньому Законі України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”, підтримка закону, що виноситься на голосування, реальною більшістю Українського народу все рівно не досягається.

Так, за офіційною інформацією, розміщеною на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії, станом на 31.03.2015 року в Україні

нараховується 36,4 млн. виборців, що становить приблизно 80% громадян України. У разі встановлення кворуму для легітимності всеукраїнського референдуму на рівні більше 50% виборців, виходить 40% громадян + 1. А при кворумі для затвердження закону на рівні більшості виборців, що взяли у голосуванні, необхідна кількість голосів для такого затвердження становитиме 20% громадян + 1.

Таким чином, закон може бути затверджений лише 20% + 1 від усіх громадян, воля яких при цьому трактується як воля усього Українського народу.

Вирішення вказаного питання ми бачимо у визначенні кворуму для визнання референдуму легітимним. Особливо актуальним це є у законодавчому процесі України, коли ми маємо справу з такими важливими питаннями як затвердження закону про внесення змін до Конституції України та закону про зміну території України.

У даному випадку вважаємо за доцільне встановити кворум для визнання легітимності референдуму на рівні 2/3 осіб, внесених до Державного реєстру виборців.

Реалізація запропонованого нами підходу потребує внесення змін до статті 93 Закону України "Про всеукраїнський референдум".

Як ми вже зазначили, у разі затвердження закону шляхом всеукраїнського референдуму, свої особливості матиме етап законодавчого процесу, який ми визначили як "набрання законом чинності".

Тривалий час зазначене питання знаходилося поза межами законодавчого врегулювання.

Так, відповідно до статті 44 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", який втратив чинність, закони, прийняті референдумом, мали обнародуватися у встановленому законодавством України порядку опублікування правових актів Верховної Ради України.[164]

Однак, норми вказаної статті суперечили частинам другій, третій статті 5, статті 69, частині другій статті 94 Конституції України, відповідно до яких,

як встановив Конституційний Суд України, процедура підписання та офіційного оприлюднення законів, передбачена статтею 94, не застосовується до законів, прийнятих референдумом, а рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь-якого затвердження. [199]

Інакше кажучи, порядок набрання чинності законами, прийнятими референдумом, взагалі був відсутній, що ставило під сумнів перспективи проведення всеукраїнського референдуму у таких умовах.

Вказана проблема проявила себе у процесі проведення квітневого референдуму 2000 року, результати якого й досі не імплементовані до законодавства України.

З огляду на це, як вдало висловився Ю. Шемшученко, до використання референдуму треба підходити з урахуванням світового досвіду і правової врегульованості порядку проведення референдуму, а також перспектив упровадження його результатів у життя.” [279], [282]

У зарубіжних країнах момент набрання чинності рішеннями, прийнятими шляхом референдуму, пов’язаний з проголошенням та оприлюдненням результатів народного волевиявлення, що є функцією вищого органу адміністрування референдуму. [195, с. 97] Наприклад, у Росії прийняте референдумом рішення вступає у силу з дня офіційного опублікування Центральною виборчою комісією Російської Федерації результатів референдуму. [256]

У нашій державі встановлення результатів всеукраїнського референдуму у цілому по Україні та опублікування у пресі повідомлення про його підсумки належить до повноважень Центральної виборчої комісії. [181] При цьому, у наукових джерелах вказане повідомлення розглядається як юридичний акт Центральної виборчої комісії, що об’єктивізує рішення референдумів. [136, с. 197]

Підтримуючи таку точку зору, зазначимо, що момент набрання чинності законами, прийнятими шляхом референдуму, на нашу думку, необхідно

пов'язувати з днем опублікування Центральною виборчою комісією повідомлення у визначених законом друкованих ЗМІ про підсумки референдуму. При цьому, у разі прийняття відповідного закону виборцями цілком логічним буде також покладення на Центральну виборчу комісію обов'язку разом із вказаним повідомленням здійснювати опублікування тексту прийнятого громадянами закону.

Однак, дещо іншим шляхом пішов законодавець у Законі України "Про всеукраїнський референдум", що може мати наслідком серйозні проблеми з набранням чинності законом, затвердженим шляхом всеукраїнського референдуму. Так, згідно зі статтею 96 цього Закону прийнятий на референдумі закон набирає чинності з дня офіційного оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму Центральною виборчою комісією. При цьому, щодо законів про внесення змін до Конституції України передбачена можливість зазначення дати набрання ним чинності безпосередньо у затвердженому на референдумі законі. [163] У той же час у статті 97 Закону України "Про всеукраїнський референдум" зазначено, що акт, затверджений всеукраїнським референдумом, оприлюднюється у газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр" протягом п'яти днів після оголошення результатів всеукраїнського референдуму. [163]

Інакше кажучи, статті 96, 97 цього Закону передбачають потенційну можливість набрання чинності затвердженим на всеукраїнському референдумі законом до моменту його опублікування. Такий підхід прямо суперечить частині другій статті 57 Конституції України, відповідно до якої закони, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Отже, момент набрання чинності законом, затвердженим всеукраїнським референдумом, необхідно пов'язувати саме з днем його офіційного опублікування Центральною виборчою комісією, а не з днем оголошення результатів референдуму. Для реалізації зазначеного підходу

необхідно внести зміни до статті 96 Закону України "Про всеукраїнський референдум".

З моментом набрання чинності законом, затвердженим всеукраїнським референдумом, закінчується й законодавчий процес. У цьому контексті необхідно відмітити невідповідність меж законодавчого процесу та процесу референдуму, оскільки останній відповідно до Закону України "Про всеукраїнський референдум" завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів референдуму (стаття 23 Закону).

Заслуговує на увагу також питання статусу законів, прийнятих шляхом референдуму, яке, як слушно зазначає К. Книгін, містить дві складові: юридична сила таких актів та їх місце у системі нормативно-правових актів.[52] При цьому під місцем у системі інших актів необхідно розуміти, насамперед, наявність чи відсутність повноважень парламенту змінювати чи скасовувати закони, затверджені референдумом.

Чинний Закон України "Про всеукраїнський референдум" безпосередньо не врегульовує зазначене питання.

У наукових джерелах переважна більшість авторів, зокрема В.Ф. Коток [79, с. 6-7], Л.М. Шипілов [284, с. 121], В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко [136 с. 201] та інші дотримуються тієї позиції, що акти референдуму мають вищу юридичну силу у порівнянні з звичайними актами представницьких органів, а отже можуть бути змінені виключно шляхом референдуму.

Ми цілком підтримуємо таку точку зору, адже, як вдало висловився Л.М. Шипілов, тлумачення тотожності юридичної сили правових актів, схвалених референдумом, та актів державних органів потенційно небезпечно тягне до втрати первісної суті референдуму як способу реалізації народовладдя. [284, с. 121]

При цьому зазначимо, що Конституція України не передбачає прийняття законів про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України та про

зміну території та можливість їх скасування без проведення всеукраїнського референдуму. А тому у даному випадку вищевказаний принцип збережено.

Отже, розглянувши основні питання, присвячені всеукраїнському референдуму як формі участі громадян у законодавчому процесі України, можна дійти висновку, що він може бути ефективним способом затвердження законів Українським народом, але стан законодавчого врегулювання цієї форми участі потребує вдосконалення. З цією метою, на нашу думку, необхідно внести зміни до Конституції України в частині референдумів про зміну території України, а також до Закону України "Про всеукраїнський референдум" щодо проведення агітації референдуму; кворуму для визнання референдуму легітимним; порядку набрання чинності законами, затвердженими шляхом всеукраїнського референдуму. Внесення зазначених змін матиме наслідком усунення можливостей для зловживання владою та маніпулювання думкою виборців у законодавчому процесі під час референдуму.

В умовах розвитку форм безпосередньої демократії в Україні перспективною формою участі громадян у законодавчому процесі України має стати "народна законодавча ініціатива".

Зазначена форма участі громадян використовується в окремих штатах США, у ряді європейських країн, зокрема, в Італії, Австрії, Іспанії, Німеччині, Швейцарії (на рівні кантонів), а також у Росії (на рівні суб'єктів федерації) та інших країнах. [121]

Народна законодавча ініціатива та її окремі аспекти розглядаються у роботах таких авторів, як: В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко [136, с. 131-150], В.В. Комарова [60, с. 215-225], С.С. Важнов [19], А.В. Кочерга [80], Е.Т. Рамазанова [186], В.М. Руденко [213], [214], М.О. Липчанська [89], О.В. Щербанюк [288], [289] та ін. При цьому також використовується термін "народна правотворча ініціатива" [60, с. 215-225], [213, с. 220-263] та "правотворча ініціатива громадян" [19].

У зв'язку з цим, перш за все, зупинимося на співвідношеннях понять "народна законодавча ініціатива" та "народна правотворча ініціатива" (в деяких джерелах - "правотворча ініціатива громадян"), що дозволить у подальшому уникнути плутанини у зазначених поняттях.

В.В. Комарова відмічає, що змістом конституційно-правового інституту народної (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, що регулюють порядок здійснення у виді обов'язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття органом державної влади або місцевого самоврядування у межах встановленої компетенції нормативно-правового акту, який не суперечить Конституції РФ і законам, або рішення ним в іншій формі суспільного значимого питання, яке міститься у пропозиціях громадян. [60, с. 218]

Сформульована В.В. Комаровою дефініція "народної ініціативи" заслуговує на увагу, проте не містить критеріїв розмежування "народної ініціативи" та "народної законодавчої ініціативи".

С.С. Важнов під правотворчою ініціативою громадян розуміє прояв політико-правової активності населення, що виражається в юридичній можливості представників територіальних публічних колективів ініціювати у встановлених формах законодавчий (правотворчий) процес у межах відповідного рівня влади. При цьому автором аргументується необхідність використання наступних варіантів найменування зазначеного інституту на різних рівнях здійснення публічної влади: на федеральному – "народна законодавча ініціатива", на регіональному – "законодавча (правотворча) ініціатива громадян", на місцевому – "правотворча ініціатива громадян". [19, с. 8, 11].

Зазначене визначення хоча і відображає певною мірою сутність "правотворчої ініціативи громадян", проте запропонований автором підхід щодо класифікації правотворчої ініціативи громадян у залежності від рівня здійснення публічної влади не дає можливість встановити чіткі відмінності між нею та "народною законодавчою ініціативою".

Найбільш точно, на нашу думку, розкриває сутність народної правотворчої ініціативи визначення, наведене В.М. Руденком, згідно з яким це є складний інститут, відповідно до якого визначена кількість громадян може запропонувати проекти правових актів, у тому числі проект закону про внесення змін до конституції або в інші правові акти, шляхом їх внесення до представницького органу або шляхом винесення на референдум. [213, с. 220], [307, р. 784]

Отже, виходячи з викладеного, сутність "народної правотворчої ініціативи" ("правотворчої ініціативи громадян") полягає у тому, що визначена кількість виборців може внести до представницького органу або винести на референдум проект нормативно-правового акту, у тому числі закону.

З огляду на це, вважаємо що співвідношення між "народною правотворчою ініціативою" ("правотворчою ініціативою громадян") та "народною законодавчою ініціативою" лежить у площині розуміння понять "правотворчий процес" – "законодавчий процес". Інакше кажучи, у процесі реалізації громадянами права на народну правотворчу ініціативу, її предметом може виступати будь-який нормативно правовий акт. У той же час предметом народної законодавчої ініціативи може бути виключно проект про внесення змін до конституції чи проект звичайного закону.

У контексті визначення змісту права громадян на законодавчу ініціативу заслуговують на увагу результати досліджень В.М. Руденка, присвячених народній правотворчій ініціативі, [213, с. 220] який досить детально проаналізував законодавство та досвід її застосування у різних країнах та виділив чотири основні моделі народної правотворчої ініціативи.

В якості моделі 1 В.М. Руденко визначив винесення ініціативних пропозицій громадян на народне голосування без участі представницького органу державної влади. У даному випадку фактично мова йде про референдум за народною ініціативою (у деяких джерелах – "петиційний референдум"). Цей різновид референдуму передбачено Конституцією

України. Разом з тим, як ми вже зазначили, він не є частиною законодавчого процесу України, а є самостійною процедурою прийняття законів. У зв'язку з цим ми схильні вважати, що у даному випадку ми маємо справу з двома різними формами безпосередньої демократії. На нетотожність народної ініціативи та референдуму, що проголошується за народною ініціативою, вказують також й В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко. [136, с. 148]

Відповідно до моделі 2, дослідженої В.М. Руденком, ініціативні пропозиції громадян вносяться до представницького органу державної влади для попереднього обговорення, а потім виносяться на народне голосування. При цьому в деяких штатах США та Швейцарії передбачено право представницького органу винести на референдум альтернативний законопроект. У Швейцарії це може бути – проект про внесення змін до конституції, у США – про внесення змін до конституції штату чи проект звичайного закону.

Вказана модель, на нашу думку, є певним симбіозом народної законодавчої ініціативи та референдуму.

Дещо схожою є модель 3, відповідно до якої ініціативні пропозиції громадян вносяться до представницького органу для їх розгляду та прийняття. У разі незгоди представницького органу прийняти пропозиції без істотних змін вони виносяться на народне голосування. При цьому представницький орган, за звичай, має право винести на голосування альтернативний проект закону. Подібний підхід передбачено конституціями земель ФРН.

У той же час “народна законодавча ініціатива” у її чистому вигляді наводиться В.М. Руденком у моделі 4, відповідно до якої ініціативні пропозиції громадян вносяться до представницького органу державної влади, який розглядає їх і самостійно приймає по них рішення. Зазначений механізм використовується в Австрії, Італії, Іспанії, Грузії та Білорусі.

У зв'язку з цим, народна законодавча ініціатива, на нашу думку, це є право певної кількості виборців внести в офіційному порядку на розгляд

парламенту чи іншого законодавчого органу законопроект, що породжує обов'язок такого органу розглянути законопроект, внесений громадянами. Подібні визначення народної законодавчої ініціативи наводяться у наукових працях В.Ф. Погорілка, В.Л. Федоренка [136, с. 147-148], А.А. Мішина [108, с. 193-194] та ін.

Зазначимо також, що саме такий підхід було обрано у нашій державі у неодноразових спробах закріпити народну законодавчу ініціативу на конституційному рівні.

Перша така спроба була здійснена у проекті нової Конституції України, який виносився Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року. Стаття 157 цього проекту передбачила право громадян внести до Національних Зборів проект звичайного закону (не менше 300 тис. виборців) або проект про зміни та доповнення Конституції (не менше 2 млн. виборців). При цьому, згідно з проектом нової Конституції України, такий законопроект мав розглядатися у пріоритетному порядку. [173] Як відомо, проект нової Конституції України 1992 року не вдалося втілити у життя через загострення політичної кризи, що мала місце у той час між Президентом України та Верховною Радою України, внаслідок цього його положення щодо народної законодавчої ініціативи так і не було імplementовано до законодавства України.

Друга спроба мала місце у проекті Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, внесеному Президентом України до Верховної Ради України 31 березня 2009 року за реєстраційним № 4290 (фактично мова йде про проект нової Конституції України). [159] Положення вказаного законопроекту отримали позитивні відгуки європейських експертів під час його розгляду на засіданні Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія) 12-13 червня 2009 року. Відповідно до статей 75, 81 та 167 цього проекту правом народної законодавчої ініціативи наділяються не менш як 100 тис. виборців – щодо проектів звичайних законів, або не менш як 1,5 млн. виборців – щодо законопроектів про внесення змін до Конституції

України або про нову редакцію Конституції України. При цьому, законопроекти, внесені за народною ініціативою мали розглядатися парламентом позачергово (стаття 106).

Проте, незважаючи на прогресивні положення вказаного законопроекту, він так і не отримав підтримки парламенту, а народну законодавчу ініціативу не було запроваджено в Україні.

Разом з тим, вважаємо, що подальший розвиток громадянського суспільства в Україні, який передбачає, у тому числі й збільшення можливостей для залучення громадян до законодавчого процесу України, обов'язково призведе до включення положень про народну законодавчу ініціативу до Конституції України. На необхідності впровадження законодавчої ініціативи громадян до Основного Закону України також наголошується у наукових дослідженнях, зокрема, О.В. Щербанюк [289, с. 161].

Перспектива закріплення законодавчої ініціативи в Основному Законі України впливає, у тому числі, й з її особливостей як форми участі у законодавчому процесі, на яких вважаємо за необхідне зупинитися детально.

Перш за все відмітимо в якості однієї з основних ознак народної законодавчої ініціативи її імперативний характер. Адже у даному випадку фактично мова йде про наділення громадян України правом, аналогічним за змістом, що його наразі мають суб'єкти законодавчої ініціативи, визначені у статті 93 Конституції України. Це означає, що вказаному праву відповідає обов'язок парламенту розглянути поданий громадянами законопроект на пленарному засіданні у порядку, встановленому для проектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи.

Як слушно підмітили В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, народна законодавча ініціатива має імперативний характер і вимагає обов'язкового розгляду уповноваженим органом. [136, с. 148] У цьому проявляється головна відмінність народної законодавчої ініціативи від звернення громадян. Адже реалізація права на звернення не породжує обов'язок

Верховної Ради України розглянути запропонований громадянами законопроект. Як зазначає В.В. Комарова, «народна воля, що виражена у зверненнях, навіть у разі, якщо вони б мали характер конкретизованих вимог, у правовому відношенні не є волевиявленням народу, яке має виконувати будь-яка законна влада, тому що вирішальна роль все ж таки залишається за державним органом.» [60, с. 217] З точки зору законодавчого процесу це означає, що розроблений громадянами законопроект, який додається до звернення громадян, може бути внесений на розгляд парламенту виключно за наявності доброї волі державного органу, який наділений правом законодавчої ініціативи.

М.О. Липчанська розглядає "законодавчу пропозицію" як форму участі громадян в управлінні державними справами у сфері правотворчості, яку вона відмежовує від пропозицій, що надходять у порядку, визначеному законодавством про звернення громадян. З метою законодавчого закріплення "законодавчої пропозиції" вона пропонує внести зміни до Конституції Російської Федерації, включивши до кола суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, громадян Російської Федерації. [89, с. 17]

Таким чином, народна законодавча ініціатива за своєю юридичною природою як і референдум є імперативною формою участі громадян у законодавчому процесі.

У цьому контексті заслуговує на увагу точка зору В.М. Руденка, який на прикладі міжнародного досвіду доводить, що модель народної законодавчої ініціативи, яка обрана нами для запровадження в Україні, є "неефективним, непрацюючим інститутом демократії", у тому числі, через те, що ані у конституціях, ані у відповідних законах держав, де закріплено подібну ініціативу, не має вказівки на обов'язковість розгляду ініціатив законодавчим органом. [213, с. 235-236]

На нашу думку, з В.М. Руденком необхідно погодитися лише у тому, що відсутність у законодавстві положення про обов'язковість розгляду парламентом внесеного громадянами законопроекту може нівелювати право

громадян на народну законодавчу ініціативу. Саме тому, вважаємо, що необхідність закріплення у Конституції України положення про те, що внесені громадянами законопроекти розглядаються позачергово, є більш ніж доцільною.

Наступна особливість народної законодавчої ініціативи, що відрізняє її від звернення громадян, полягає у тому, що у даному випадку право громадян на участь у законодавчому процесі реалізується ними безпосередньо, оскільки розроблений законопроект вноситься до парламенту напряму, а не через суб'єктів законодавчої ініціативи чи органи Верховної Ради України. У зв'язку з цим слід погодитися із А.В. Кочергою, який визначає народну правотворчу ініціативу наряду з референдумом як основну форму прямого волевиявлення народу, форму прямої демократії. [80, с. 11]

За суб'єктним складом народна законодавча ініціатива є загальною формою участі громадян у законодавчому процесі, оскільки передбачає можливість участі будь-якого громадянина, незалежно від освіти чи фахової підготовки.

Виходячи з викладеного, *народну законодавчу ініціативу можна визначити як загально-імперативну, безпосередню форму участі громадян у законодавчому процесі, що полягає у внесенні громадянами у визначеній конституцією кількості проекту закону про внесення змін до конституції чи звичайного закону до парламенту, а також в обов'язку парламенту розглянути такий законопроект відповідно до законодавчих процедур.*

Об'єктом законодавчого процесу у даному випадку виступає внесення громадянами до парламенту проекту закону про внесення змін до конституції чи звичайного закону.

У цьому контексті підкреслимо, що наділення громадян правом вносити у порядку народної законодавчої ініціативи не тільки звичайні, але й конституційні законопроекти підкріплюється міжнародним досвідом. Наприклад, згідно статті 121 Конституції Швейцарії “народна ініціатива полягає у вимозі, висунутій 100 тис. громадян Швейцарії, які мають право

голосу, про включення, скасування або зміну окремих статей чинної Конституції”. [98, с. 256] В Італії, США (на рівні штатів) народна ініціатива може стосуватися як конституційних, так і звичайних законів.

Суб’єктами законодавчого процесу під час реалізації права громадян на народну законодавчу ініціативу є з одного боку – громадяни у визначеній конституцією кількості, а з іншого – парламент та його органи. При цьому, як свідчить міжнародний досвід, реалізувати вказане право може не будь-який громадянин, а лише той, що наділений виборчим правом.

Аналіз законодавства зарубіжних країн також вказує на те, що кількість виборців, підпис яких необхідний для реалізації права народної ініціативи, різниться у залежності від держави. Наприклад, у Швейцарії це 100 тис. громадян, в Італії — 50 тис. громадян. [98, с. 256] З огляду на це, на нашу думку, найбільш оптимальною для України є кількість запропонована Президентом України у проекті Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, а саме: не менше 100 тис. виборців – щодо проектів звичайних законів, та не менше 1,5 млн. виборців – щодо проектів конституційних законів.

Стосовно інших суб’єктів, які беруть участь у законодавчому процесі під час реалізації громадянами права на народну законодавчу ініціативу, ключовими з них є органи парламенту, які здійснюють попередню підготовку законопроекту (у переважній більшості випадків це парламентські комітети), а також парламент, який розглядатиме внесений громадянами законопроект на пленарному засіданні.

Особливістю конституційних прав і юридичних обов’язків суб’єктів законодавчого процесу, як ми вже відмітили, у даному випадку є те, що конституційному праву громадян на внесення проекту закону про внесення змін до конституції чи проекту звичайного закону у порядку народної законодавчої ініціативи відповідає юридичний обов’язок парламенту та його органів розглянути такий законопроект.

У деяких джерелах під час розгляду народної законодавчої ініціативи в якості окремого питання розглядають механізм її реалізації. Наприклад, В.В. Комарова, розглядаючи народну правотворчу ініціативу, визначає три етапи такого механізму: підготовчий, офіційне внесення петиції та законодавча процедура реалізації пропозицій. [60, с. 222-225].

Водночас, вважаємо виділення окремих етапів механізму реалізації конституційного права народної законодавчої ініціативи недоцільним, оскільки вказаний процес не є таким ускладненим та тривалим у часі, як, наприклад, референдум чи всенародне обговорення. Крім того, необхідно мати на увазі той факт, що запропонований В.В. Комаровою підготовчий етап фактично неврегульовано конституційно-правовими нормами, а отже виходить за межі нашого дослідження.

Що стосується вимог до законопроекту, який вноситься у порядку народної законодавчої ініціативи, як слушно відмічає Е.Т. Рамазанова, реалізація законодавчої ініціативи потребує від її суб'єкта дотримання спеціальної процедури, тобто виконання певних вимог при внесенні в законодавчий орган проекту нормативного акта. [186, с. 18-19]

В Україні такі вимоги визначені у статтях 90 та 91 Регламенту Верховної Ради України та передбачають, зокрема: наявність підпису суб'єкта законодавчої ініціативи, наявність супровідних документів (порівняльна таблиця, пояснювальна записка, проект постанови, подання) тощо. [189]

Вважаємо, що у разі впровадження положень про народну законодавчу ініціативу до законодавства України вимоги до законопроектів, які вносяться виборцями, мають бути аналогічними тим вимогам, які стосуються проектів, що вносяться визначеними у статті 93 Конституції України суб'єктами законодавчої ініціативи. Адже конституційне право народної законодавчої ініціативи, як ми встановили, є аналогічним за своїм змістом праву, яким наділені визначені статтею 93 Конституції України суб'єкти законодавчої ініціативи. Єдиним додатковим документом, який мають подати громадяни разом із проектом, на нашу думку, повинна стати визначена конституцією

кількість підписів, вимоги щодо оформлення яких необхідно встановити на законодавчому рівні.

Виходячи з зазначених міркувань також вважаємо, що не має необхідності визначати особливий, більш ускладнений порядок розгляду законопроектів, які вносяться громадянами. Водночас, як ми вже зазначили, вважаємо за необхідне встановити на рівні Основного Закону України, що внесені громадянами законопроекти розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Отже, виходячи з викладеного, можна зробити висновок про те, що за умов належного законодавчого врегулювання народна законодавча ініціатива може стати однією з ефективних форм участі громадян у законодавчому процесі України, що обумовлюється її основними ознаками, такими як: імперативний характер, наявність безпосереднього волевиявлення громадян та можливість для кожного громадянина (незалежно від освіти та фахової підготовки) взяти участь у законодавчому процесі.

З огляду на вказане, впровадження у законодавство нашої держави положень про народну законодавчу ініціативу значно підвищить рівень залучення громадян до законодавчого процесу України та покращить рівень взаємозв'язку між Українським народом та обраними ним представниками у Верховній Раді України. Тому ми повністю погоджуємося з Е.Т. Рамазановою, яка дійшла висновку про те, що реалізація права народної законодавчої ініціативи буде сприяти зростанню громадської активності в управлінні державними справами, а також дозволить виборцям у випадках, коли діяльність законодавчого органу не відповідатиме очікуванням народу чи народний представник буде не здатним реалізувати волю виборців, захищати свої інтереси шляхом реалізації вказаного права. [186, с. 18]

Разом з тим, реалізація зазначеної пропозиції потребує внесення доповнення до статті 93 Конституції України, до якої необхідно включити положення про народну законодавчу ініціативу.

2.2. Загально-рекомендаційні форми участі громадян у законодавчому процесі України

Ефективному використанню загально-імперативних форм участі громадян у законодавчому процесі України має передувати формування певного рівня розвитку громадянського суспільства. Під час такого формування важливу роль відіграє залучення громадян до управління державними справами, що здійснюється, у тому числі, через форми деліберативної демократії. До таких форм у свою чергу належать рекомендаційні форми участі громадян у законодавчому процесі України, які ми класифікували за суб'єктним складом на: загально-рекомендаційні та спеціально-рекомендаційні. Цю частину нашої наукової праці буде присвячено загально-рекомендаційним формам, ми зупинимося на таких як: всенародне обговорення та звернення громадян. Також нами буде розглянуто й консультативний референдум.

У наукових джерелах вказані форми участі громадян, як правило, розглядаються у контексті безпосередньої демократії (наукові праці В.Ф. Погорілка, В.Л. Федоренка [136], І.А. Хаврука [263, с. 18], А.О. Янчука [303, с. 74-75], В.В. Комарової [59] та ін.), участі громадян в управлінні державними справами (дисертаційна робота М.О. Липчанської [89]); або як окремі інститути (наукові праці О.А. Дворака [35], О.І. Лискової [90] та ін.)

Особливістю нашого наукового дослідження стане їх розгляд в якості елементів єдиної системи форм участі громадян у законодавчому процесі України.

Перед тим як перейти до розгляду всенародного обговорення та звернення громадян, вважаємо за необхідне зупинитися на консультативному референдумі, оскільки ця форма досить часто зустрічається у наукових дослідженнях. В деяких наукових джерелах консультативний референдум також має назву дорадчий [82], [320, р. 39]. Вказана форма участі

розповсюджена у Швеції [82], Великій Британії, Канаді, Фінляндії [305], [311], [320, р. 39] та в інших країнах.

У науці конституційного права та теорії держави і права характерні дві тенденції розгляду консультативного референдуму, які обумовлюються підходами до розуміння “форми безпосередньої демократії”.

Переважає більшість авторів, серед яких І.А. Хаврук [263, с. 18], А.О. Янчук [303, с. 74-75], Д. Батлер, О. Ренні [306, р. 1], Лоренс ле Дюк [320, р. 39] та інші розглядають консультативний референдум в якості різновиду референдуму як форми безпосередньої демократії. Така позиція базується, по-перше, на схожості процедури проведення імперативних та консультативних референдумів, а також обумовлюється наслідками консультативних референдумів, які, хоча і не мають юридичної сили, однак здійснюють істотний політичний вплив. Наприклад, у загальношведському референдумі 1955 року 85% виборців висловилися за лівосторонній автодорожній рух. І лише через 12 років Уряд Швеції вирішив змінити напрям дорожнього руху. [82]

З точки зору інших вчених, зокрема В.Н. Руденка [215], Р.Ф. Васильєва [20], консультативний референдум не може бути проявом безпосередньої демократії, оскільки є рекомендаційним за своїми наслідками. Як відмічає А. Савков, рішення, прийняті шляхом консультативного референдуму, не мають імперативного характеру, а є певною політичною порадою виборців. [218, с. 27]

Ми, у свою чергу, залишаємося прихильниками другого підходу, а тому розглядаємо консультативний референдум у контексті загально-рекомендаційних форм участі громадян у законодавчому процесі України.

У деяких наукових працях, зокрема, Л.М. Шипілова. [284, с. 121], консультативний референдум ототожнюється з дорадчим опитуванням. Зазначений підхід було закріплено також й у Законі України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [164], який діяв до недавнього часу.

Ми ж стоїмо на тій позиції, що консультативний референдум та дорадче опитування за своєю юридичною природою є різними інститутами, виходячи з наступного.

Тенденція визначення референдуму в якості опитування громадян бере свій початок з часів Радянського Союзу та відображена ще у Конституції УРСР 1937 року [71], а також у наукових працях таких радянських авторів як Н.М. Кумикін [84], В.Ф. Коток [79, с. 4], [77] та ін.

Разом з тим, вже у Конституції України 1978 року законодавець відмежував всенародне опитування від референдуму, визначивши останній як всенародне голосування. [70]

Про нетотожність вказаних форм участі громадян також зазначається і в наукових джерелах пострадянського періоду. Так, на думку В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка, визначення консультативного всеукраїнського референдуму як “дорадчого опитування громадян України” є невдалим, оскільки на відміну від опитування навіть консультативний референдум пов’язаний з прийняттям певного рішення. [136, с. 142-143]

В.В. Комарова, заявляючи про нетотожність зазначених понять, дійшла висновку, що “консультативний референдум” і “всенародне опитування” співпадають лише у випадку, якщо таке опитування проводиться шляхом таємного голосування, в інших випадках зазначені поняття не є тотожними.[59, с. 282-285]

Погоджуючись з В.Ф. Погорілком, В.Л. Федоренком, В.В. Комаровою, зазначимо, що дорадче опитування є більш широким поняттям за консультативний референдум, оскільки може проводитися не тільки шляхом референдуму, але в інший спосіб. Наприклад, на зборах громадян, поіменним голосуванням шляхом збору підписів тощо. У свою чергу, консультативний референдум, є однією з форм дорадчого опитування.

Необхідно відмітити, що з усіх різновидів дорадчого опитування лише консультативний референдум може розглядатися в якості форми участі громадян у законодавчому процесі України, оскільки може проводитися, у

тому числі, на загальнодержавному рівні та при цьому передбачає волевиявлення громадян шляхом таємного голосування. Саме таємне голосування у даному випадку є гарантією незалежного, вільного від будь-якого впливу волевиявлення громадян. Усі ж інші форми дорадчого опитування або не можуть проводитися на території всієї держави (наприклад, збори громадян), або ж не передбачають таємного голосування (наприклад, збір підписів).

Суттєвим недоліком консультативного референдуму, на нашу думку, є те, що він, як правило, проводиться у порядку, передбаченому для імперативних референдумів з певними застереженнями: щодо юридичної сили актів консультативного референдуму; введення у дію таких актів та ін. Наприклад, подібні положення містилися й у статті 46 вищезгаданого Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [164]. Це призвело до чисельних дискусій щодо юридичної природи референдуму 2000 року, проголошеного Президентом України за народною ініціативою.

Так, Ю.М. Тодика з цього приводу зазначив наступне: “неякісне регулювання відносин у сфері реалізації форм безпосередньої демократії, невідповідність Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” нормам Конституції України створили в країні досить складу соціально-політичну ситуацію, а серед політичної еліти й науковців точаться суперечки щодо змісту і юридичної природи проведеного референдуму, зокрема, був це референдум консультативний, чи звичайний.” [241]

Враховуючи схожість процедур стосовно організації і проведення імперативного та консультативного референдуму, які можуть мати наслідками юридичну невизначеність статусу проведеного референдуму, а також рекомендаційний характер консультативного референдуму, вважаємо його застосування в якості форми участі громадян у законодавчому процесі України неефективним. На нашу думку, консультативний референдум за своєю юридичною природою не є відображенням волі Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади, оскільки прийняті на ньому

рішення не є загальнообов'язковими для виконання. Такі рішення підлягають розгляду відповідними органами на предмет їх врахування. Однак, подібний підхід не відповідає принципу народного суверенітету, що закріплений в Основному Законі України.

Аналогічну позицію зайняв й Конституційний Суд України у своїх рішеннях [198], [199], в яких, проаналізувавши відповідні положення Конституції України, він дійшов висновку стосовно юридичної природи референдумів про те, що результати народного волевиявлення, отримані через референдум є обов'язковими, а рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточними і не потребують будь-якого затвердження.

З огляду на вказане, ми вважаємо, що проведення консультативного референдуму перетворить його виключно на політичний інститут, який буде використовуватися окремими політиками для підняття свого рейтингу серед виборців.

Однією із важливих загально-рекомендаційних форм участі громадян у законодавчому процесі є всенародне обговорення. Як висловлювався відомий чеський державний діяч та філософ Томаш Масарик, “Що таке демократія? Демократія – це обговорення”. Аналогічної точки зору дотримується датський вчений Хол Кох, на думку якого, сенс демократії полягає не у голосуванні, а саме в обговоренні. [312, р. 6-7]

Всенародні обговорення широко застосовуються у багатьох країнах, а в деяких, наприклад в Австрії, право громадян на участь у всенародному обговоренні закріплено безпосередньо у Конституції. [254]

Вказаний інститут отримав значного поширення у ЄСРП та застосовувався безпосередньо перед референдумом, що створювало можливість для громадян вносити зміни до того чи іншого проекту до моменту голосування.

У незалежній Україні всенародні обговорення проводилися на загальнодержавному рівні у 1992 році за ініціативою Верховної Ради України

щодо проекту нової Конституції України, у 2003 та 2009 роках за ініціативою Президента України щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України та у 2010 році за ініціативою Верховної Ради України щодо проекту Податкового кодексу України (див. Таблицю 1).

Разом з тим можна констатувати відсутність належного конституційно-правового регулювання основних питань щодо всенародного обговорення. Так, у Конституції України відсутні положення про всенародне обговорення. Базовим законом є Закон УРСР “Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР” [169], який на підставі статті 3 Закону України “Про правонаступництво України” [171] зберігає свою чинність.

Вказаний Закон про народне обговорення, прийнятий майже 25 років тому, не відповідає сучасному стану розвитку суспільних відносин, а окремі його положення містять архаїчні норми, які не можуть бути застосовані у сучасних умовах. Це, у свою чергу, додає актуальності науковому дослідженню питань, пов’язаних із всенародним обговоренням.

На доцільність врегулювання участі громадськості у законодавчому процесі, визначення порядку розгляду та врахування пропозицій, що надійшли під час всенародного обговорення, а також можливості прийняття рішення Верховною Радою України за підсумками другого читання про повторне доопрацювання законопроекту за результатами обговорення вказується О.В. Щербанюк у своїй науковій праці, присвяченій народному суверенітету. [288, с. 18]

Разом з тим необхідно зазначити, що всенародному обговоренню приділялася увага ще у наукових джерелах часів СРСР, в яких цей інститут визначався як широке обговорення громадськістю важливих законопроектів [183, с. 254] та розглядався у системі інститутів безпосередньої демократії, що підтверджується науковими працями Н.П. Фарберова [252, с. 22], В.Т. Кабишева [46] та ін.

У наукових джерелах пострадянського періоду обговорення, у тому числі всенародне, визначається як: консультативна форма безпосередньої

демократії, що полягає у виявленні думки населення з конкретного проекту нормативно-правового акту органу або посадової особи [59, с. 162]; форма безпосередньої демократії, сутність якої полягає в обговоренні проектів законів та інших найважливіших питань суспільного і державного життя населенням усієї країни; має рекомендаційний характер, але відіграє важливу роль у реалізації права громадян на участь в управлінні державними та суспільними справами; [281, с. 522]; один із конституційно-правових інститутів безпосередньої демократії, суть якого полягає у розгляді населенням проектів рішень державних органів і органів місцевого самоврядування, а також важливих питань життя держави або відповідної території; [3, с. 391]; безпосередня форма здійснення народовладдя, яка полягає у виявленні суспільного інтересу та волі народу з приводу важливих питань з метою втілення їх у владних рішеннях; [284, с. 122-123]; як потенційна форма реалізації конституційної можливості участі громадян в управлінні державними справами. [89, с. 15]

З наведеного можна сформулювати основні ознаки всенародного обговорення, а саме: рекомендаційний характер; проводиться з метою виявлення думки громадян щодо конкретного законопроекту та інших важливих питань державного життя; полягає у висловленні громадянами свого ставлення до питання, що винесене на обговорення;

Необхідно відмітити, що всенародне обговорення як форма участі громадян у законодавчому процесі України має свої особливості.

По-перше, таке обговорення стосується не будь-якого рішення, а виключно проекту закону про внесення змін до Конституції України або проекту звичайного закону.

По-друге, ставлення громадян до проекту, що обговорюється, виражається, у поданих ними пропозиціях. Ці пропозиції опрацьовуються органом чи установою, що визначаються ініціатором всенародного обговорення, з метою подальшого їх врахування у законодавчій діяльності.

Наприклад, Закон України “Про комітети Верховної Ради України” в якості такого органу визначає комітети Верховної Ради України (стаття 16). [157]

Всенародне обговорення як форма участі громадян у законодавчому процесі України також має свої ознаки у системі форм такої участі, а саме:

1) за способом реалізації громадянами свого права на участь у законодавчому процесі України це опосередкована форма участі, оскільки у даному випадку громадяни реалізують своє право на участь у зазначеному процесі через суб’єктів законодавчої ініціативи або Верховну Раду України та її органи;

2) за суб’єктивним складом це загальна форма участі, оскільки передбачає можливість участі у законодавчому процесі України будь-якого громадянина, незалежно від рівня освіти та фахової підготовки;

3) за наслідками реалізації громадянами свого права на участь у законодавчому процесі України це рекомендаційна форма участі;

4) за рівнем нормативного закріплення це є законодавчою формою, оскільки закріплена не безпосередньо в Конституції України, а на рівні закону.

Виходячи з викладеного, всенародне обговорення – це законодавча, загально-рекомендаційна, опосередкована форма участі громадян у законодавчому процесі України, що проводиться з метою виявлення думки громадян щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України або проекту звичайного закону та полягає у висловленні ними свого ставлення до такого проекту, яке виражається у поданих ними пропозиціях.

Всенародне обговорення необхідно відрізняти від консультативного референдуму. Як зазначають, В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, сутність і зміст всенародних обговорень дозволяє говорити про їх схожість з референдумами, оскільки предмет референдуму може бути водночас і предметом обговорення. Водночас, на відміну від референдумів результати обговорень не мають самостійного значення, оскільки не пов’язані з прийняттям відповідних правових актів. [136, с. 140-141]

А.В. Шмельов відмічає, що обговорення, на відміну від референдуму, обумовлює обмін думками, внесення змін та доповнень до законопроекту за умови наявності механізму врахування таких змін та доповнень. [286, с. 82]

Погоджуючись з вказаними авторами, зазначимо, що всенародне обговорення як форма участі громадян у законодавчому процесі України відрізняється від консультативного референдуму, насамперед, комплексом прав, якими наділені громадяни у цьому процесі. Під час консультативного референдуму громадяни наділені лише правом висловити свою думку щодо відповідного законопроекту, що виражається лише у формі “так” або “ні”. У той же час, всенародне обговорення передбачає внесення громадянами своїх пропозицій до законопроекту, які підлягають опрацюванню та можуть бути враховані у подальшій законодавчій діяльності парламенту.

Не можна погодитися з В.Ф. Погорілком та В.Л. Федоренком, які у науковій праці “Референдне право України” розглядають всенародне обговорення як факультативний етап референдуму. [136, с. 250] На нашу думку, всенародне обговорення є самостійною формою участі громадян у законодавчому процесі України. Адже з положень статей 114, 115, 145 та 147 Регламенту Верховної Ради України випливає, що всенародне обговорення може проводитися без проведення всеукраїнського референдуму. [189]

Об’єктом законодавчого процесу під час всенародних обговорень виступає виявлення думки громадян щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України або проекту звичайного закону.

Виходячи з положень законодавства та практики проведення всенародних обговорень в Україні, усіх суб’єктів законодавчого процесу України, які беруть участь у всенародному обговоренні, можна розподілити на декілька груп:

До першої групи увійдуть “ініціатори обговорення”, тобто суб’єкти, які наділені правом ініціювати обговорення. На законодавчому рівні цим правом наділяється лише Верховна Рада України (стаття 114, 115, 145, 147 Регламенту Верховної Ради України). [189] Щодо Президента України, він

двічі проводив всенародні обговорення на підставі власних указів, самостійно наділивши себе таким правом. [155]

На нашу думку, ініціаторами всенародних обговорень у законі про всенародні обговорення мають бути визначені усі суб'єкти законодавчої ініціативи, зазначені у статті 93 Конституції України. Це обумовлюється рівністю змісту й обсягу наданого їм права законодавчої ініціативи [210] та сприятиме розширенню участі громадян в управлінні державними справами, що, як ми вже наголошували, є однією з основних ознак демократичної держави та громадянського суспільства.

Необхідно відмітити, що право народного депутата на ініціювання всенародного обговорення вже передбачено Регламентом Верховної Ради України та полягає в ініціюванні ним вказаного питання на засіданні Верховної Ради України та парламентських комітетів. Особливістю реалізації вказаного права є необхідність підтримки подібної ініціативи Верховною Радою України. Право інших суб'єктів законодавчої ініціативи виступати ініціатором всенародних обговорень потребує законодавчої регламентації. При цьому, наділення Президента України подібним правом має відбуватися шляхом внесення змін до Конституції України, оскільки Основний Закон України не передбачає для Глави держави вказаних повноважень, а визначений конституцією перелік повноважень Президента України є вичерпним, що неодноразово наголошувалося Конституційним Судом України у своїх рішеннях. [200], [201], [202], [209]

Найбільш велику групу становлять “суб'єкти висловлення пропозицій”, тобто ті суб'єкти, які беруть участь у процесі обговорення законопроекту. Закон УРСР “Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР” відносить до таких суб'єктів: громадян, громадські організації, трудові колективи, політичні партії, депутатів всіх рівнів (статті 4, 5, 6). При цьому, ключову роль у процесі всенародних обговорень відіграють громадяни, оскільки, як ми вже вказали, сутність обговорень полягає саме у розгляді проекту саме громадянами.

Законодавство не встановлює спеціальних вимог для реалізації громадянином свого права на участь у всенародному обговоренні, зокрема, щодо віку, дієздатності тощо. Разом з тим, на нашу думку, цілком логічним було б встановлення вимоги щодо участі у всенародних обговореннях виключно тих громадян, які мають право голосу.

Третя група складається з “суб’єктів опрацювання пропозицій”, тобто з тих органів та установ, які узагальнюють і опрацьовують пропозиції, що надходять від громадян у ході обговорення. Регламент Верховної Ради України та Закон України “Про комітети Верховної Ради України” в якості таких суб’єктів визначає парламентські комітети.

Водночас, перелік таких суб’єктів не обмежується комітетами. Так, у ході всенародних обговорень законопроектів про внесення змін до Конституції України, ініційованих Президентом України, опрацювання пропозицій громадян здійснювали: під час всенародного обговорення 2003 року - Міністерство юстиції України, а під час всенародного обговорення 2009 року – Національний інститут стратегічних досліджень.

Наступним елементом є конституційні права і юридичні обов’язки суб’єктів законодавчого процесу, які беруть участь у всенародних обговореннях.

Зазначені конституційні права і юридичні обов’язки визначаються Законом УРСР “Про народне обговорення важливих питань державного життя УРСР”, Регламентом Верховної Ради України, а також Законом України “Про комітети Верховної Ради України”.

При цьому, необхідно відмітити, що у зв’язку з рекомендаційним характером всенародного обговорення праву громадянина на участь у всенародних обговореннях відповідає обов’язок визначеного органу чи установи розглянути результати такої участі, тобто висловлені громадянином пропозиції, але не обов’язок врахувати їх.

Всенародне обговорення як і всеукраїнський референдум референдум може бути класифіковане *за предметом на конституційне та законодавче.*

Предметом конституційного обговорення є законопроект про внесення змін до Конституції України, законодавчого – проект звичайного закону.

У межах процесу всенародного обговорення можна виділити три основні етапи: ініціювання всенародного обговорення; проведення всенародного обговорення; опрацювання результатів всенародного обговорення.

Ініціювання всенародного обговорення полягає у прийнятті відповідного рішення його ініціатором. Наприклад, всенародні обговорення 2003 та 2009 років щодо проектів про внесення змін до Конституції України [158], [159] було ініційовано шляхом видання відповідних Указів Президента України, а всенародні обговорення 1992 та 2010 років – прийняття Постанови Верховної Ради України [162].

Окремої уваги потребує момент ініціювання всенародних обговорень, від якого залежить ефективність механізму врахування пропозицій громадян, наданих у ході обговорення. Розглянемо це питання більш детально.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України рішення про опублікування законопроекту для всенародного обговорення приймається парламентом за наслідками розгляду законопроекту у першому читанні (статті 114, 115), а щодо винесення на всенародне обговорення проекту про внесення змін до Конституції України – до прийняття постанови про звернення щодо такого проекту до Конституційного Суду України (статті 145, 147). Вказаний порядок створює умови для врахування висловлених у ході всенародного обговорення пропозицій громадян під час підготовки законопроекту до другого та наступних читань.

Момент ініціювання всенародних обговорень іншими суб'єктами не врегульовано законодавством. Так, всенародні обговорення 2003 та 2009 років було ініційовано Президентом України після реєстрації відповідного законопроекту у парламенті. Проте, такий порядок призводить до неможливості врахування пропозицій громадян, отриманих під час обговорення. Адже відповідно до Регламенту Верховної Ради України після реєстрації законопроекту у парламенті, подальшу його долю визначає

Верховна Рада України та її органи. Внаслідок цього ініціатор всенародних обговорень позбавляється можливості врахувати отримані у ході обговорення пропозиції громадян, що фактично нівелює всенародне обговорення як форму участі громадян у законодавчому процесі України. Наприклад, результати ініційованого Президентом України у 2009 році всенародного обговорення щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України не було враховано через те, що його розгляд парламентом відбувся до закінчення процедури обговорень.

З огляду на вказане, на нашу думку, необхідно внести зміни до Регламенту Верховної Ради України та встановити, що у разі, якщо законопроект вже внесено до парламенту і суб'єкт законодавчої ініціативи ініціює проведення всенародного обговорення, розгляд такого законопроекту призупиняється до закінчення всенародного обговорення. Тільки у цьому випадку пропозиції громадян можуть бути враховані у процесі подальшого опрацювання законопроекту.

Етап “проведення всенародних обговорень” полягає в обговоренні законопроекту громадянами та поданні ними відповідних пропозицій. Процес обговорення законопроекту, зокрема, на круглих столах, конференціях, у ЗМІ, знаходиться поза межами конституційно-правового врегулювання.

Разом з тим, окремі питання мають бути регламентовані на законодавчому рівні. Так, необхідно встановити обов'язок ініціатора всенародних обговорень разом з рішенням про їх проведення здійснювати публікацію тексту проекту, який пропонується винести для обговорення, та його розміщення на офіційному веб-сайті ініціатора, що забезпечить належний доступ до нього громадян.

Ключовою складовою права громадян на участь у всенародних обговореннях є право на подання ними своїх пропозицій до законопроекту, що обговорюється. Такі пропозиції є юридичним наслідком етапу проведення обговорень. Крім того, пропозиції громадян не тільки виражають їх

ставлення до законопроекту, але й забезпечують взаємозв'язок між громадянами та суб'єктом законодавчої ініціативи – ініціатором обговорень, оскільки підлягають узагальненню та опрацюванню.

Закон УРСР “Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР” закріплює два способи подання громадянами пропозицій до законопроекту: безпосередньо та через громадські організації, трудові колективи, збори за місцем проживання тощо (стаття 4). [169] Отже, можна виділити дві основних форми подання громадянами своїх пропозицій у ході всенародних обговорень:

- індивідуальну – коли громадяни подають свої пропозиції до законопроекту суб'єкту законодавчої ініціативи від свого імені;
- колективну – коли громадяни висловлюють свої пропозиції на засіданнях трудових колективів, громадських організацій, зборах громадян тощо, а колектив, організація, збори відповідно узагальнюють ці пропозиції та вносять до відповідного суб'єкта законодавчої ініціативи.

На нашу думку, вказані форми подання громадянами пропозицій у ході всенародного обговорення мають бути відображені і у новому законі про всенародні обговорення, оскільки узгоджуються з положеннями Конституції України (частина перша статті 8 та частина перша статті 19), які гарантують кожному громадянину реалізацію його прав у будь-який незаборонений законом спосіб.

До питань, які потребують законодавчої регламентації, також належить визначення порядку оформлення пропозицій до законопроекту. На нашу думку, подібні пропозиції мають подаватися з дотриманням вимог, передбачених для звернень громадян, зокрема, щодо необхідності зазначення персональних даних заявника, суті пропозиції та ін. Це матиме наслідком встановлення єдиного підходу до подання пропозицій, а також дозволить правильно сформулювати статистичні дані щодо результатів їх опрацювання.

Також вважаємо, що вдосконалення порядку подання громадянами пропозицій до законопроекту має відбуватися, у тому числі, шляхом

впровадження сучасних технологій, насамперед з використанням мережі інтернет. Так, необхідно забезпечити можливість надіслання пропозицій до законопроекту в електронній формі на офіційну електронну адресу ініціатора всенародних обговорень або залишення таких пропозицій безпосередньо на офіційному веб-сайті ініціатора. Вважаємо, що запровадження подібного порядку значно підвищить ефективність участі громадян у законодавчому процесі України.

Крім того, потребує уніфікації тривалість процедури обговорення у часі, незалежно від суб'єкта їх ініціювання. Як свідчить практика (див. Таблицю 1), терміни їх проведення коливаються з 1 місяця 21 дня до 4 місяців. Необгрунтоване зменшення терміну обговорення проекту може призвести до недостатнього його опрацювання громадянами та матиме наслідком неможливість подання ними своїх пропозицій. З огляду на це, найбільш оптимальним терміном, на нашу думку, буде три місяці з моменту офіційного опублікування рішення про проведення обговорення, а щодо конституційних законів вказаний термін може бути збільшено вдвічі – до шести місяців.

Етап “опрацювання результатів всенародного обговорення” полягає в опрацюванні зауважень і пропозицій, висловлених громадянами у ході такого обговорення.

Щодо всенародних обговорень, ініційованих парламентом, Регламент Верховної Ради України (статті 114, 115, 145, 147) та Закон України “Про комітети Верховної Ради України” (стаття 16) покладають обов'язок з узагальнення та опрацювання таких пропозицій на парламентські комітети.[189], [157] Покладення вказаного обов'язку, на нашу думку, кореспондується з повноваженнями комітету Верховної Ради України здійснювати попередню підготовку законопроекту до його розгляду на пленарному засіданні парламенту. У зв'язку з цим є сенс, щоб комітети Верховної Ради України здійснювали опрацювання пропозицій, поданих у

ході всенародних обговорень, ініційованих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи.

Також вважаємо за доцільне у законі про всенародне обговорення встановити єдиний термін для опрацювання та узагальнення висловлених громадянами пропозицій. Як показує практика всенародних обговорень, такі терміни визначаються на рівні 7 або 14 днів (див. Таблицю 1). У зв'язку з тим, що процес опрацювання та узагальнення пропозицій є досить складним та об'ємним, у даному випадку, на нашу думку, необхідно взяти за основу більший термін, тобто 14 днів з дня закінчення процесу обговорення.

Під час опрацювання пропозицій громадян, як слушно зазначає С.В. Поленіна, принципове значення має гласність цього процесу. [147 с. 129-130] Завдяки належному висвітленню результатів такого опрацювання забезпечується зворотній зв'язок між громадянами та суб'єктом законодавчої ініціативи.

Однак, змушені констатувати, що результати жодного з всенародних обговорень, які проводилися в Україні, не були висвітлені у засобах масової інформації належним чином, що унеможливорює визначення ступеню врахування пропозицій громадян. виправлення подібної ситуації ми бачимо у встановленні на законодавчому рівні обов'язку парламентського комітету, який здійснює опрацювання поданих громадянами пропозицій, висвітлювати на офіційному веб-сайті Верховної Ради України інформацію про їх результати, яка має містити: дані про загальну кількість пропозицій і зауважень, що надійшли від громадян, кількість пропозицій і зауважень, що враховані, у тому числі суть основних зауважень і пропозицій. Крім того, вказані дані повинні надаватися народним депутатам України разом з документами, які розповсюджуються серед членів законодавчого корпусу до розгляду законопроекту на пленарному засіданні парламенту.

Аналіз стану законодавчого врегулювання та практики проведення всенародних обговорень в Україні свідчать про відсутність єдиного механізму їх ініціювання та проведення, процедури опрацювання пропозицій

громадян, висловлених у ході обговорення, а також про неналежне висвітлення результатів такого опрацювання. Вказані фактори у сукупності призводять до втрати взаємозв'язку між громадянами та ініціатором обговорень і фактично нівелюють всенародне обговорення як форму участі громадян у законодавчому процесі України.

З огляду на вказане, законодавче врегулювання всенародного обговорення потребує значного вдосконалення, насамперед, з урахуванням пропозицій, викладених у нашому дослідженні.

Необхідно також відмітити, що навіть за умов належного законодавчого врегулювання всенародні обговорення навряд чи зможуть застосовуватися як ефективна самостійна форма участі громадян у законодавчому процесі України. Адже за своєю суттю воно не здатне забезпечити залучення більшості громадян до обговорення конкретного законопроекту. При цьому, подані громадянами пропозиції, як правило, не відповідають вимогам юридичної техніки, внаслідок чого або суттєво змінюються у процесі їх опрацювання відповідним органом чи установою, або взагалі не враховуються. З огляду на це, про всенародні обговорення як форму участі громадян у законодавчому процесі України можна говорити лише як про окремий елемент у системі таких форм, який може ефективно забезпечувати участь громадян у зазначеному процесі лише при існуванні та у комплексі з іншими формами такої участі.

У той же час, така форма участі громадян як всенародне обговорення могла б сприяти зняттю політичного та соціального напруження у суспільстві шляхом внесення громадянами пропозицій до законопроектів з найбільш дискусійних питань, зокрема таких як: участь України у військово-політичних блоках, Угода про асоціацію між Україною та ЄС.

Наступною формою участі громадян у законодавчому процесі є звернення. У зарубіжних країнах звернення також називаються “петиціями”. [242, с. 640-641].

Історія права на звернення (“права петицій”) нараховує не одне сторіччя. Як слушно відмітив О.А. Дворак, це право стало одним з перших прав людини, необхідність в якому з’явилася ще за часів Просвітництва, а якщо розглядати його як фізичну можливість громадян звертатися до влади, така необхідність настільки природня, що існувала завжди, практично з появи перших держав.[35, с. 55] Право петицій в його класичному розумінні виникло в англійському конституційному праві з повноважень окремих осіб та громад звертатися до короля як до джерела правосуддя. Після створення в XIV ст. у парламенті Англії Палати громад петиції почали спрямовуватися до неї та за предметом розподілялися на дві групи: петиції, які потребували застосування королівських законів, передавалися до королівських судів; петиції, пов’язані з необхідністю прийняття нових законів або зі зміною існуючих, вносилися до Палати громад і від її імені направлялися королю. [183, с. 284-285] Другу групу петицій за своєю юридичною природою можна віднести до різновиду участі громадян у законодавчому процесі.

Енциклопедичний словник Т-ва «Бр. А. и И. Гранать и Ко», виданий у Російській Імперії на початку ХХ ст., під петицією в конституційному сенсі визначає звернення окремих осіб або груп населення до органів державної влади – монарха або законодавчих зборів з клопотанням про видання законів або прийняття певних особливих заходів. [292, с. 284-285]

Після входження України до складу СРСР петиція тлумачилася як будь-яке звернення до органів державної влади. Як зазначають В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, “за радянського періоду інститут петицій набув певного специфічного розвитку, відмінного від правового досвіду зарубіжних країн”, “петиції почали застосовуватися в СРСР “як збір підписів громадян під документами важливого політичного значення”, а пізніше вони закріплювалися як звернення громадян у відповідні державні органи, які були зобов’язані розглянути їх і дати змістовну відповідь у встановлені законом терміни. [136, с. 142-143].

У законодавстві України замість терміну “петиція” використовується “звернення громадян”. Проте, подібний підхід не тільки не позбавив, але й додав актуальності науковим дослідженням, особливо в контексті співвідношення “петиція – звернення громадян”.

У сучасних наукових джерелах пострадянських країн можна виділити два основних підходи до розгляду поняття “петиція”. Перший полягає в ототожненні петиції зі зверненням громадян. Наприклад, в Юридичній енциклопедії 2001 року петиція визначається як індивідуальне або колективне клопотання, що подається громадянами Главі держави або іншим органам державної влади (частіше за все парламенту). [242, с. 736-737] Подібної точки зору також дотримується Т.М. Заворотченко. [42] Відповідно до другого підходу петицією є не будь-яке звернення громадян, а лише колективне. Так, в Юридичній енциклопедії 2002 року петиція (лат. *petitio* – вимога, прохання, домагання) визначається як колективне письмове звернення громадян з того або іншого питання, яке подається здебільшого Главі держави або іншим органам державної влади та місцевого самоврядування. [283, с. 513] Аналогічне визначення міститься у Великому енциклопедичному юридичному словнику. [280, с. 622] Петиція як колективне звернення громадян також розглядається в енциклопедичному словнику під редакцією С.А. Авакьяна [2, с. 423], В.В. Комаровою [59, с. 146] та ін.

Разом з тим, аналіз наукових джерел свідчить про те, що суб’єктний склад не є єдиним критерієм для розмежування петиції та звернення громадян. Так, О.І. Лискова пише про наявність особливих ознак, які відрізняють петицію від звернення, у тому числі від колективного. На її думку, такими ознаками є: предмет петиції та кількість підписів, зібраних під петицією. Під предметом петиції вона розуміє виключно ті питання, що мають суспільне значення (проведення реформ, внесення змін до законодавства, вдосконалення суспільного устрою тощо). Вона також вважає,

що кількість підписів, зібраних під петицією, на відміну від колективного звернення, має становити не менше ста. [90]

В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко також відмічають різну юридичну природу індивідуальних і колективних звернень та відносять колективні звернення до форм безпосередньої демократії за умови обов'язкового надання колективу відповіді у визначені законодавством терміни. Водночас, індивідуальні звернення за своєю правовою природою, на їх думку, не належать до форм безпосередньої демократії. [136, с. 143]

З точки зору участі громадян у законодавчому процесі України усі звернення громадян та петиції, незалежно від суб'єктного складу, суспільного значення питань, що в них порушуються, кількості зібраних підписів тощо відносяться до рекомендаційних форм такої участі, оскільки не є загальнообов'язковими для виконання. Як влучно підмітив К.М. Тахтарев, "...петиція є прохання. З петицією звертаються до влади, все рівно, до парламенту або так званого голови держави, від доброї волі якого залежить виконати прохання, або не виконати, зважати на подану петицію або не зважати." [230, с. 175] Про рекомендаційний характер петицій також зазначають у своїх наукових працях В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, О.І. Лискова та ін.

Так, В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко звертають увагу на те, що, на відміну від референдуму, петиція не носить імперативного характеру й остаточне вирішення проблеми, вираженої у зверненні громадян, належить уповноваженому органу, тоді як рішення всеукраїнського та місцевих референдумів приймаються безпосередньо народом і мають імперативний характер. [136, с. 143]. О.І. Лискова, в свою чергу відмічає, що, на відміну, наприклад, від проектів, які представляються в порядку законодавчої ініціативи, парламент не зобов'язаний висловлюватися по петиціях, він може прийняти по них рішення або передати іншому органу. [90]

З огляду на вказане, питання розмежування петиції та звернення громадян не є принциповим для нашого дослідження. Враховуючи той факт,

що у законодавстві України йдеться про “звернення громадян”, у межах цієї наукової праці ми будемо оперувати саме цим поняттям.

Разом з тим, петицію як звернення громадян необхідно відрізнити від петиції як форми ініціювання референдуму, на що ми вже звертали увагу у цьому дослідженні. Так, у зарубіжних країнах підписний лист для збору підписів на підтримку ініціювання референдуму має назву “петиція”. Тому, референдум, ініційований громадянами, визначається в юридичних джерелах як “петиційний”. Водночас, ми будемо розуміти під петицією виключно звернення, направлене суб’єктам законодавчої ініціативи з метою врегулювання того чи іншого питання на законодавчому рівні.

Звернення також необхідно відрізнити від народної законодавчої ініціативи, на що ми вже звернули увагу під час дослідження імперативних форм участі у законодавчому процесі України.

З наведених підходів до розгляду звернення громадян можна зробити висновок про те, що його змістом є певне прохання громадянина чи групи громадян, адресоване носію державної влади.

Звернення як форма участі громадян у законодавчому процесі України стосується виключно закону про внесення змін до Конституції України чи звичайного закону.

Об’єктом законодавчого процесу у даному випадку можуть бути: виявлення суспільних відносин, які потребують врегулювання на законодавчому рівні; розробка законопроекту; необхідність прийняття відповідного закону. Це, у свою чергу, створює можливості для участі громадян у законодавчому процесі України майже на всіх етапах цього процесу.

На відміну від таких країн як Японія, в якій коло питань, що порушуються у зверненнях, визначається безпосередньо в Конституції [123, с. 186], відповідно до законодавства України звернення може стосуватися будь-якого питання.

Водночас, Закон України “Про звернення громадян” обмежує предмет звернення для окремих категорій осіб. Так, стаття 1 цього Закону забороняє військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України подавати звернення, що стосуються їх службової діяльності. [167] Вказані обмеження також розповсюджуються і на реалізацію вказаними особами права на участь у законодавчому процесі України шляхом подання звернень.

Окремо необхідно зупинитися на суб’єктах законодавчого процесу, які беруть участь у процесі реалізації громадянином права на звернення. О.А. Дворак, досліджуючи інститут звернення громадян виділив дві основні групи його суб’єктів: суб’єкт права та його адресат. [35, с. 56] Вважаємо таку класифікацію прийнятною в контексті розгляду звернення як форми участі громадян у законодавчому процесі України.

Виходячи з положень статті 1 Закону України “Про звернення громадян” суб’єктами конституційного права на звернення є: громадяни України, а також особи, що не є громадянами України, за умови, що вони законно знаходяться на її території. [167] Проте, у контексті нашого дослідження, суб’єктами законодавчого процесу є виключно громадяни України.

Звернення громадян як форма їх участі у законодавчому процесі України найчастіше за все оформлюється у вигляді законодавчої пропозиції, яку необхідно відрізнити від проекту закону, що іноді подається разом зі зверненням. Для останнього характерна чітка структура, вимоги до якої затверджені у нормативно-правових актах — наявність статей, глав, розділів; текст законопроекту має відповідати офіційно встановленим правилам. Натомість законодавча пропозиція викладається у вільній формі і виражає лише загальну ідею, побажання щодо врегулювання певних суспільних відносин.

Коло адресатів звернення визначено статтею 40 Конституції України та статтею 1 Закону України “Про звернення громадян”. До таких адресатів

відносяться: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи цих органів, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації та ін. Крім того, виходячи з наукових досліджень таких авторів як: Г. Лаутерпахт [313, с. 287], Т. Бовен [322, с. 30], Р.А. Мюллерсон [114, с. 102] та інших, можна зробити висновок, що адресатами звернення можуть бути також й міжнародні органи та установи.

Разом з тим, адресатом звернення як форми участі громадян у законодавчому процесі України є виключно суб'єкти, наділені правом законодавчої ініціативи відповідно до статті 93 Конституції України. Оскільки лише звернення до цих суб'єктів може гарантувати втілення висловлених громадянами пропозицій у конкретних законопроектах.

Конституційні права і юридичні обов'язки суб'єктів законодавчого процесу України під час реалізації громадянином права на звернення врегульовані Конституцією України (стаття 40), Законом України “Про звернення громадян”. Як і у випадку з всенародними обговореннями реалізація громадянином конституційного права на звернення не породжує юридичного обов'язку відповідного органу врахувати висловлені громадянином пропозиції.

Конституція України (стаття 40) та Закон України “Про звернення громадян” (стаття 5) виділяють дві основні форми звернення: усну та письмову. Під усним розуміється звернення, викладене громадянином і записане посадовою особою на особистому прийомі, а під письмовим – звернення, надіслане поштою або передане громадянином до відповідного органу, установи особисто або через уповноважену ним особу.

З точки зору участі громадян у законодавчому процесі України можна говорити лише про письмову форму звернення. Це пов'язано, насамперед, з тим, що усна форма передбачає фіксацію висловленої громадянином пропозиції не ним особисто, а посадовою особою під час прийому громадянина. Внаслідок цього можуть мати місце викривлення пропозиції громадянина та додаткові складнощі у процесі їх опрацювання. У той же час,

потребує законодавчої регламентації також направлення звернень по електронній пошті або залишення громадянами своїх пропозицій безпосередньо на сайті парламенту, чи іншого суб'єкта законодавчої ініціативи, як це відбувається у США та країнах Західної Європи.

Стаття 3 Закону України “Про звернення громадян” за змістом питань, порушених громадянами, класифікує всі звернення на: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Натомість, звернення як форма участі громадян у законодавчому процесі України може бути віднесена до пропозиції (зауваження), оскільки за своєю суттю є порадою, рекомендацією щодо врегулювання певних суспільних відносин у законодавчій діяльності.

Звернення як форма участі громадян у законодавчому процесі України також має свої власні ознаки у системі таких форм: як ми встановили, за наслідками реалізації громадянином свого права на участь у зазначеному процесі - це рекомендаційна форма участі; за суб'єктним складом - це загальна форма участі, оскільки у даному випадку реалізація громадянином права на участь у законодавчому процесі України не потребує наявності фахових знань щодо об'єкта цього процесу; за способом реалізації громадянином свого права на участь у законодавчому процесі України - це опосередкована форма, оскільки вказане право реалізується ним через суб'єктів законодавчої ініціативи; за рівнем нормативного закріплення – це конституційна форма, оскільки закріплена безпосередньо в Основному Законі.

Об'єктом законодавчого процесу під час реалізації громадянином свого конституційного права на звернення виступають: виявлення суспільних відносин, які потребують врегулювання на законодавчому рівні; розробка законопроекту чи прийняття закону.

До ознак звернення як форми участі громадян у законодавчому процесі України також можуть бути віднесені наступні: звернення може бути направлено виключно суб'єктам законодавчої ініціативи; викладається у

письмовій формі; направляється громадянином або групою громадян; за змістом порушених громадянами питань є пропозицією (зауваженням).

Виходячи з викладеного, звернення це конституційна, загально-рекомендаційна, опосередкована форма участі громадян у законодавчому процесі України, що полягає у направленні суб'єкту законодавчої ініціативи письмової пропозиції (зауваження) щодо суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, розробки законопроекту чи прийняття закону.

Звернення як форма участі громадян у законодавчому процесі України може бути класифіковане *за предметом* на конституційне та законодавче. Предметом конституційного звернення є внесення змін до Конституції України, законодавчого – прийняття чи внесення змін до звичайних законів.

Звернення громадян може подаватися *від імені одного громадянина* або *групи громадян* та у залежності від цього може бути *індивідуальним* або *колективним*.

За адресатом звернення може бути розподілене на те, що адресоване: *народним депутатам України, Президентові України, Кабінету Міністрів України.*

Процедура подання та розгляду звернень, на відміну від всенародних обговорень, чітко регламентована законодавством. Закон України “Про звернення громадян” містить основні вимоги до звернення, серед яких: викладення суті порушеного питання, необхідність зазначення ім'я, по-батькові, місця проживання особи, що направляє звернення, наявності його підпису. (стаття 5). Порушення зазначених вимог може мати наслідком повернення звернення суб'єкту права або, навіть, визнання його анонімним і залишення без розгляду (статті 5 та 8). [167] Вказаний закон також встановлює обов'язок адресата розглянути звернення та повідомити громадянина про результати розгляду (стаття 14) у термін не більше одного місяця від дня його надходження (стаття 20). [167] Такий обов'язок конкретизовано у спеціальних законах. Наприклад, стаття 16 Закону України

“Про комітети Верховної Ради України” встановлює обов’язок парламентського комітету розглядати будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, готувати відповідні проекти актів та вносити їх на розгляд Верховної Ради України. [157]

Проте, як ми вже зазначили, законодавство не встановлює обов’язку суб’єкта законодавчої ініціативи врахувати висловлені громадянами пропозиції, що обумовлюється рекомендаційним характером звернення.

Отже, чинне законодавство створює всі необхідні передумови для використання звернення в якості форми участі громадян у законодавчому процесі України.

У контексті вдосконалення законодавства про звернення є цікавою точка зору О.В. Щербанюк, яка наголошує на необхідності виділення окремого різновиду звернень – “народних петицій” – сформульованих правових ідей – законодавчих ініціатив. [287], [289, с. 164] Проте, не можна погодитися з висловленою нею ідеєю про те, що під таким зверненням мають бути підписи у кількості, що відповідає середній кількості виборців одного одномандатного округу – 180 тис. Адже такий підхід призведе до надмірної бюрократизації процесу внесення подібних звернень в умовах рекомендаційного характеру зазначеної форми участі громадян у законодавчому процесі.

Як і випадку із всенародним обговоренням вважаємо за необхідне оптимізувати процес подачі звернень шляхом використання мережі інтернет. Такий підхід відповідатиме міжнародним тенденціям розвитку цього інституту, а також дозволить значно оптимізувати процес розгляду звернень та залучити більшу кількість громадян до участі у законодавчому процесі України.

Як висновок зазначимо, що звернення може ефективно використовуватися у законодавчому процесі України лише у комплексі з іншими формами такої участі.

2.3. Спеціально-рекомендаційні форми участі громадян у законодавчому процесі України

Протягом останнього часу на пострадянському просторі у цілому, та в Україні зокрема все частіше застосовуються спеціально-рекомендаційні форми участі громадян у законодавчому процесі, які полягають у залученні до цього процесу фахівців та експертів у певній галузі суспільних відносин.

На відміну від всенародного обговорення та звернення громадян, які, як ми встановили, можуть ефективно використовуватися за умови існування інших елементів системи форм участі громадян у цьому процесі, залучення громадян певного професійного рівня до зазначеного процесу має цілком реальні результати, що виражаються у підвищенні якості законів. Так, за безпосередньої участі фахової громадськості було розроблено проект нового Кримінального процесуального кодексу України, проект Закону України “Про громадські об’єднання”, які вже стали частиною законодавства України та отримали високу позитивну оцінку європейських експертів. [45]

Крім того, думка фахівців та експертів, як правило, враховується парламентськими комітетами у процесі підготовки та опрацювання законопроектів. Також у Верховній Раді України широко застосовуються парламентські слухання, які за участі громадян дозволяють виявити комплекс проблем, що потребують законодавчого врегулювання, та розробити шляхи їх вирішення у подальшому.

Разом з тим спеціально-рекомендаційні форми участі громадян у законодавчому процесі є одними з найменш досліджених як в Україні, так і в інших пострадянських країнах. Серед наукових праць, присвячених таким формам, можна виділити дисертаційні дослідження М.Г. Никитенко [118], Ю.Г. Барабаша [11], а також наукові роботи з парламентського права, зокрема Т.Я. Хабрієвої [261], А.П. Любімова [93] та ін.

Ключове місце у системі спеціально-рекомендаційних форм участі громадян у законодавчому процесі України посідають парламентські

слухання. По суті це є однією з форм роботи представницького органу, яка широко використовується у багатьох країнах світу, зокрема в США, Росії, Білорусі, Болгарії та ін.

Наприклад, у Сполучених Штатах парламентським слуханням відводиться важлива роль у розгляді державних та суспільних проблем. Основною їх метою є забезпечення високої якості державної політики та виваженості рішень. Питання слухаються, як правило, на рівні парламентських комітетів, які наділяються правом запросити на свої засідання будь-яку особу з метою надання пояснень щодо предмета слухань.[13], [315].

У Росії, на відміну від США, переважна більшість слухань проводиться не в комітетах, а безпосередньо однією з палат парламенту. [190], [193]. При цьому, комітетам відводиться важлива роль у процесі організації таких слухань. Схожою з російською є процедура проведення парламентських слухань у Республіці Білорусь. [191], [192].

Законодавство України передбачає відразу два рівні проведення парламентських слухань: слухання у Верховній Раді України та комітетські слухання. Метою проведення парламентських слухань у Верховній Раді України є вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання (стаття 233 Регламенту Верховної Ради України). [189] Комітетські слухання проводяться з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства (стаття 29 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”). [157]

Таким чином, законодавство України визначає досить широкий спектр цілей, задля досягнення яких можуть проводитися парламентські слухання.

При цьому, положення вищевказаних законів свідчать про те, що однією з основних таких цілей є залучення громадян до законодавчої діяльності.

Аналіз наукових джерел, присвячених вказаному питанню, дозволяє виявити велику кількість визначень парламентських слухань, які відображають їх сутність та призначення у суспільстві.

Так, на думку Т.Я. Хабрієвої, парламентські слухання є формою обговорення в парламенті актуальних і значущих питань із залученням громадськості. [262, с. 388] У свою чергу, А.П. Любімов вважає їх парламентською процедурою. [93, с. 72]

Проте, частіше за все цей інститут розглядається у науковій літературі як одна з форм парламентського контролю, що підтверджується дослідженнями таких авторів як: А.З. Георгіца [25, с. 343], Ю.Г. Барабаш [11, с. 86-100], К.О. Колесник [57, с. 164-165], В.Є. Чіркін [270, с. 364] та ін.

Наприклад, Ю.Г.Барабаш визначає парламентські слухання як одну із форм парламентського контролю, яка полягає в отриманні інформації шляхом обговорення проблемних питань у сфері законотворчості, кадрових повноважень парламенту та інших сферах діяльності Верховної Ради України, за участю заінтересованих сторін з широким залученням громадськості та засобів масової інформації. “Навіть використовуючи парламентські слухання задля підвищення якості законопроектної роботи, - пише він, - дії парламентаріїв під час слухань носять контрольний характер, бо в усіх випадках, проміжною чи кінцевою метою слухань є перевірка тих чи інших обставин.” [11, с. 86-87]

На думку В.Є. Чіркїна, парламентські слухання активно використовуються у президентських та напівпрезидентських республіках, головним чином через те, що інші форми контролю у цій ситуації є обмеженими.[270, с. 364]

Разом з тим, у наукових працях також відмічається, що здійснення парламентського контролю не є єдиною метою проведення парламентських слухань. Так, той же Ю.Г. Барабаш звертає увагу на те, що вони

використовується не тільки для контрольних цілей, а в тому числі для законотворчої діяльності, здійснення кадрових повноважень і виконання інших напрямків діяльності парламенту. “Однією з найбільш суттєвих рис парламентських слухань, - пише він, - є широке залучення громадськості до обговорення питань, що стають предметом слухань...” [11, с. 86-87]

Х.В. Приходько, розглядає парламентські слухання в контексті реалізації Верховною Радою України представницької функції. “Важливим значенням парламентських слухань у здійсненні представницької функції, - пише вона, - є те, що завдяки їм відбувається об’єктивне, всебічне виявлення та обговорення певних інтересів та потреб громадян України, для їх подальшої реалізації шляхом прийняття законів та інших актів Верховної Ради України.” [152, с. 121-122]

М.Г. Никитенко розглядає парламентські слухання, у тому числі, як оптимальну організаційну форму парламентської діяльності, що дозволяє реалізувати принцип участі громадян у здійсненні державної влади; форму участі населення у здійсненні представницької влади. [118, с. 27, 42] “Депутатські слухання, - відмічає вона, - є важливим інструментом участі громадян у здійсненні представницької влади, засобом прямого та зворотного зв’язку між громадянами і представницькими органами, механізмом об’єктивного і цілеспрямованого впливу громадян, громадськості на зміст рішень, що приймаються представницькими органами всіх рівнів влади”. [118, с. 39]

З наведеного можна зробити висновок, що парламентські слухання є багатограним правим явищем і можуть розглядатися відразу у декількох аспектах в залежності від напрямку дослідження. Ми можемо виділити чотири основних підходи до їх розгляду, а саме: як одна із визначених нормативно-правовими актами парламентських процедур; як форма парламентського контролю, проміжною чи кінцевою метою якої є перевірка тих чи інших обставин; як форма обговорення в парламенті та його органах

важливих питань держави і суспільства, що відбувається за участі громадськості; як форма участі громадськості у роботі законодавчого органу.

З точки зору нашого дослідження, парламентські слухання цікавлять нас, насамперед, як форма залучення громадськості до роботи законодавчого органу, під час якої громадяни отримують можливість спільно з народними депутатами України – своїми представниками у Верховній Раді України обговорити законопроекти, а також проблемні питання, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого регулювання.

Парламентські слухання за своїми юридичними наслідками є рекомендаційною формою участі громадян у законодавчому процесі України.[57, с. 166] При цьому, за суб'єктивним складом це є спеціальною формою зазначеної участі, оскільки у них беруть участь лише фахівці з питань, що слухається. Так, у парламентських слуханнях на тему: “Про шляхи стабілізації банківської системи України”, які відбулися 18 лютого 2015 року взяли участь представники Асоціації українських банків, Незалежної асоціації банків України. [105]

За способом реалізації громадянами свого права на участь у законодавчому процесі України парламентські слухання є опосередкованою формою, оскільки у даному випадку така участь полягає не у здійсненні безпосереднього волевиявлення, а у співпраці з парламентом та його органами.

За рівнем нормативного закріплення – це законодавча форма, оскільки регламентується на рівні звичайних законів.

Таким чином, *парламентські слухання можна визначити як законодавчу, спеціально-рекомендаційну, опосередковану форму участі громадян у законодавчому процесі України, що полягає в обговоренні Верховною Радою України чи її органами за участю громадян законопроектів, а також проблемних питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.*

Як слушно підмітив Ю.Г. Барабаш, на парламентські слухання може виноситися будь-яке питання, віднесене до компетенції Верховної Ради України. [11, с. 87] Наприклад, на парламентських слуханнях у 2015 році розглядалися: зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, об'єкт “Укриття” та перспективи розвитку зони відчуження. [175]

Разом з тим об'єктом законодавчого процесу України у даному випадку можуть бути виключно проект про внесення змін до Конституції України, проект звичайного закону, а також проблемні питання, які потребують законодавчого врегулювання.

Об'єкт законодавчого процесу у парламентських слуханнях необхідно відрізнити від теми слухань, якою є чітко сформульоване питання. Прикладом теми парламентських слухань є - “Освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення дітей з порушеннями психофізичного розвитку: проблеми та шляхи їх вирішення” [174], тоді як об'єктом у даному випадку виступають суспільні відносини, які потребують законодавчого врегулювання у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення дітей з порушеннями психофізичного розвитку.

Разом з тим, законодавець встановив певні застереження щодо термінів проведення парламентських слухань з питань, які вже були предметом обговорення Верховної Ради України чи її комітету: один рік після проведення попередніх слухань Верховною Радою України (стаття 234 Регламенту Верховної Ради України) [189] та півроку після проведення комітетських слухань (стаття 29 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”). [157]

Подібні обмеження обґрунтовуються необхідністю обговорення проблемних питань у різних сферах суспільного життя і, на нашу думку, є слушними. Водночас, вважаємо за необхідне уніфікувати вказані терміни шляхом внесення змін до Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, оскільки комітетські слухання за своєю природою є різновидом парламентських слухань. З цією метою необхідно внести зміни до статті 29

вказаного закону та встановити, що “пропозиції про проведення слухань з питань, які вже були предметом обговорення на слуханнях у комітеті, можуть бути внесені не раніше ніж через рік після проведення попередніх слухань.”

Свої особливості також має коло суб’єктів законодавчого процесу України, які беруть участь у парламентських слуханнях. Аналіз положень законодавства щодо парламентських слухань дозволяє нам розподілити всіх суб’єктів на дві групи, а саме:

- ті, що наділені повноваженнями проводити слухання – “суб’єкти проведення”;
- ті, що беруть участь у слуханнях – “учасники”.

Як ми вже зазначили, суб’єктами проведення парламентських слухань є Верховна Рада України та її органи. Відповідно до законодавства такими органами є парламентські комітети.

У той же час у науковій літературі висувуються пропозиції щодо надання повноважень з проведення парламентських слухань також тимчасовим комісіям Верховної Ради України. [11, с. 88-89]

Вважаємо, що подібна ідея потребує конкретизації. Так, Конституція України та Регламент Верховної Ради України передбачають три види тимчасових комісій: тимчасова спеціальна комісія, тимчасова слідча комісія та спеціальна тимчасова слідча комісія.

Тимчасова спеціальна комісія створюється для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету. Тому, на нашу думку, наділення її правом проводити парламентські слухання є цілком логічним. Що стосується надання подібних повноважень тимчасовій спеціальній комісії (створюється для проведення розслідування з питань, що становить суспільний інтерес) та спеціальній тимчасовій слідчій комісії (створюється в процесі розгляду питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту), вказане питання є дискусійним та

виходить за межі нашого дослідження. Адже у даному випадку мова йде не про законодавчу, а виключно про контрольну функцію Верховної Ради України.

З метою включення тимчасових спеціальних комісій парламенту до кола суб'єктів проведення слухань необхідно внести зміни до Регламенту Верховної Ради України.

Виходячи з практики проведення парламентських слухань, основним суб'єктом їх ініціювання є парламент. Однак, подібний підхід є дискусійним у наукових джерелах. Так, Ю.Г. Барабаш заявляє про необхідність перенесення центру проведення парламентських слухань на рівень комітетів, залишивши за Верховною Радою України право проводити парламентські слухання з найбільш значущих проблем державного та суспільного життя. [11, с. 88-89]

Разом з тим, М.Г. Никитенко, зазначає про те, що прийняття рішень не у ході депутатських дебатів, а в комітетах і комісіях, призводить до перетворення представницьких органів у фасад, що приховує реальних носіїв влади, а також має наслідком відрив депутатів від пересічних громадян. [118, с. 23]

Щодо висловлених позицій, необхідно зазначити наступне. Пропозиція Ю.Г. Барабаша, безумовно, заслуговує на увагу. Можна погодитися з ним у тому, що зміщення центру проведення парламентських слухань у бік комітетів Верховної Ради України посилить роль комітетів у роботі парламенту, покращить оперативність розгляду питань, які виносяться на слухання, та в якійсь мірі сприятиме підвищенню професійності їх проведення.

Проте, втілення цієї ідеї в життя може мати наслідком додаткові проблеми, які можуть негативно вплинути на інститут парламентських слухань в цілому та на участь у них громадян зокрема.

Перша проблема, пов'язана зі статусом актів, прийнятих за наслідками слухань. Рекомендації проведених Верховною Радою України

парламентських слухань оформлюються у формі постанов Верховної Ради України (стаття 236 Регламенту Верховної Ради України). Відповідно до законодавства, постановами Верховної Ради України керуються у своїй діяльності парламентські комітети, а також Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади. Водночас, статус рішень комітету, якими затверджуються рекомендації комітетських слухань, не визначено законодавством. У таких умовах передача основних повноважень з проведення парламентських слухань від Верховної Ради України до її комітетів призведе до зменшення статусу парламентських слухань в суспільстві.

Іншою проблемою, що стоїть на заваді реалізації запропонованого Ю.Г. Барабашом підходу, є вироблення чітких критеріїв, за якими те чи інше питання має бути предметом слухань у Верховній Раді України або у парламентському комітеті. На нашу думку, встановлення подібних критеріїв є майже неможливим та породить додаткові дискусії.

Виходячи з викладеного, вважаємо за доцільне залишити існуючий підхід, за яким парламентські слухання з будь-яких питань можуть одночасно проводитися як Верховною Радою України, так й комітетами.

Другу групу суб'єктів парламентських слухань становлять учасники, тобто ті особи, які беруть участь у процесі слухань. До таких суб'єктів відносяться: народні депутати України, представники державних органів, установ, громадських об'єднань, інших організацій, окремі громадяни – експерти та фахівці з певних питань тощо.

З точки зору теми нашого наукового пошуку ми зацентруємо увагу саме на громадянах як учасниках парламентських слухань. Як свідчать стенограми та матеріали парламентських слухань, проведених у Верховній Раді України та її органах, громадяни беруть у них участь як представники фахової громадськості (громадських об'єднань, наукових установ тощо). [172], [285, с.47-53].

Конституційні права і юридичні обов'язки суб'єктів законодавчого процесу у ході парламентських слухань встановлюються Главою 39 Регламенту Верховної Ради України “Проведення у Верховній Раді України парламентських слухань” [189], а також статтями 29 та 52 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” [157], які регулюють порядок проведення слухань у комітетах. Основним конституційним правом громадянина у парламентських слуханнях є право висловити свою позицію щодо об'єкта законодавчого процесу. Вказаному праву відповідає юридичний обов'язок відповідних органів парламенту опрацювати висловлені пропозиції та за наслідками такого опрацювання підготувати відповідні рекомендації.

Парламентські слухання як форма участі громадян у законодавчому процесі України можуть бути класифіковані за певними критеріями, а саме:

3) за предметом на:

- *конституційні* – предметом яких є проект закону про внесення змін до Конституції України або суспільні відносини, що потребують врегулювання шляхом внесення змін до Основного Закону України;

- *законодавчі* – предметом яких є проект звичайного закону, або суспільні відносини, що потребують врегулювання на законодавчому рівні;

4) за ступенем визначеності теми:

- *загальні* – присвячені проблемам у певній сфері суспільних відносин без посилання на конкретний законопроект;

- *спеціальні* – присвячені конкретному законопроекту;

2) за суб'єктом проведення на:

- *загальнопарламентські* – що проводяться Верховною Радою України;

- *комітетські слухання* – що проводяться комітетами Верховної Ради

України.

3) за рівнем висвітлення на:

- *відкриті* – які є відкритими для участі представників засобів масової інформації та інших осіб;

- *закриті* – на яких, крім членів відповідного комітету можуть бути присутні виключно запрошені особи та працівники секретаріату, а інформація висловлена під час слухань не підлягає розповсюдженню (відповідно до законодавства проводяться виключно на рівні комітетів за умови прийняття комітетом відповідного рішення).

Парламентські слухання, як ми вже вказали, також є однією із парламентських процедур. Д.А. Ковачев визначає парламентську процедуру як юридично регламентований порядок, відповідно до якого вищий представницький орган та його палати, якщо він має складну структуру, здійснюють належні до його компетенції права. [55]

У межах парламентських слухань як парламентської процедури можна виділити три основні етапи, які є характерними для всіх слухань, незалежно від суб'єктів проведення. Такими етапами є: ініціювання парламентських слухань; проведення парламентських слухань; прийняття рішення за результатами слухань.

Ініціатива проведення парламентських слухань належить, як правило, окремим народним депутатам України. Однак, народний депутат України не є суб'єктом проведення слухань, а тому початок цієї процедури пов'язується з прийняттям відповідного рішення суб'єктом їх проведення: Верховною Радою України чи парламентським комітетом.

У рішенні про проведення парламентських слухань зазначається тема слухань, день, час їх проведення, а також міститься доручення відповідним органам та особам, які мають здійснити відповідну підготовку. Наприклад, у Постанові Верховної Ради України від 22 квітня 2015 року № 351-VIII «Про проведення парламентських слухань на тему: «Про військово-медичну доктрину України» міститься доручення Кабінету Міністрів України підготувати та подати до Верховної Ради України необхідні інформаційно-аналітичні матеріали з питання парламентських слухань, завдання ж із забезпечення підготовки та проведення слухань покладається на відповідні парламентські комітети. [172]

Регламент Верховної Ради України та Закон України “Про комітети Верховної Ради України” містять вимогу про те, що рішення про тему, день та час проведення слухань приймається Верховною Радою України або комітетом не пізніше ніж за тридцять днів до їх проведення. Вказане положення є гарантією громадян на участь у парламентських слуханнях, оскільки створює передумови для звернення до комітету, який здійснює їх підготовку, з відповідним проханням.

Парламентські слухання у Верховній Раді України проводяться, як правило, безпосередньо у залі засідань, їх відкриває і веде Голова Верховної Ради України, його Перший заступник або заступник. Слухання у комітетах проводяться в адміністративному приміщенні Верховної Ради України, визначеному комітетом, їх веде голова відповідного комітету, його перший заступник або заступник. Разом з тим, протягом останніх років також намітилася тенденція проведення комітетом так званих “виїзних слухань”, коли слухання проводяться не безпосередньо в адміністративних приміщеннях Верховної Ради України, а в іншому місці, населеному пункті. Це створює додаткові можливості для залучення до участі у парламентських слуханнях представників громадськості, насамперед, тих, які з тих чи інших причин не можуть приїхати до Києва.

Етап проведення парламентських слухань передбачає доповіді учасників з обговорюваної теми, відповіді доповідачів на запитання та загальне обговорення. Подібна процедура робить їх ефективною формою участі громадян у законодавчому процесі України, яка створює можливості спільно з парламентарями обговорити найбільш актуальні проблеми у певній сфері суспільних відносин та винайти шляхи їх вирішення.

Наслідки парламентських слухань відображаються в актах суб’єктів їх проведення - рекомендаціях. Такі акти приймаються за результатами обговорення певних суспільних відносин учасниками слухань, а, отже, їх можна розглядати як спільний акт законодавчого корпусу та представників громадськості, які взяли участь у парламентських слуханнях.

Як ми вже вказали, за своєю юридичною природою акти парламентських слухань є рекомендаційними. Як слушно зазначає Т.Я. Хабрієва, “яких-небудь зобов'язальних рішень парламентські слухання давати не в праві”. [262, с. 388]

Водночас, у наукових працях також наголошується на особливому статусі актів парламентських слухань та самих слухань. Так, І.П. Рибкін відмічає, що авторитет парламентських слухань значно виходить за межі дослідницького опрацювання теми, властивої, скажімо, науково-практичної конференції або експертному аналізу, що дається фахівцями конкретної установи. Не зважати на результати парламентських слухань, при розгляді відповідного законопроекту, на його думку, було б дуже складно. [216, с. 76]

Колесник К.О., в свою чергу, зазначає, що проведення парламентських слухань не призводить до прийняття зобов'язуваних рішень. Але в жодному разі не викликає сумніву той факт, що обговорення таким засобом найважливіших питань внутрішньої та зовнішньої політики уряду, привертає увагу не тільки осіб, які в цьому зацікавлені, а й усієї громадськості. [57, с. 166]

З цього приводу необхідно зазначити, що парламентські слухання привертають увагу Верховної Ради України та її органів не тільки до політики Уряду, але й до будь-яких проблемних питань суспільних відносин, що є предметом слухання. Результати ж парламентських слухань стають певним орієнтиром для народних депутатів під час розробки та розгляду відповідних законопроектів.

Крім того, особливістю постанов Верховної Ради України, якими затверджуються рекомендації парламентських слухань, є наявність у таких рекомендаціях положень щодо необхідності розробки окремих законопроектів. Наприклад, у Рекомендаціях парламентських слухань на тему: “Освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення дітей з порушеннями психофізичного розвитку: проблеми та шляхи їх вирішення”, схвалених Постановою Верховної Ради України від 13 січня 2015 року №96-

VIII, Кабінету Міністрів України розробити комплексні зміни до законодавства. [174]

Наявність подібних положень, на нашу думку, підвищує статус парламентських слухань у суспільстві та прийнятих за їх наслідками постанов Верховної Ради України.

Окремо необхідно зупинитися на проблемах висвітлення результатів парламентських слухань. Постанови Верховної Ради України про рекомендації парламентських слухань як й будь-які інші постанови парламенту підлягають офіційному оприлюдненню, а також розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради України. У такий спосіб забезпечується взаємозв'язок між парламентом та громадськістю.

У той же час, результати комітетських слухань, як правило, не розміщуються на офіційному веб-сайті парламенту та не публікуються у засобах масової інформації, що обмежує їх використання у законодавчій діяльності та створює додаткові перепони у взаємовідносинах між парламентом та громадянами у законодавчому процесі.

З огляду на вказане, ми цілком погоджуємося з Ю.Г. Барабашем у тому, що належне висвітлення комітетських слухань стане суттєвим поштовхом до активізації у використанні парламентських слухань цими структурними підрозділами парламенту. [11, с. 94]

Вирішення вказаної проблеми потребує внесення змін до статті 29 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, в якій необхідно передбачити обов'язок розміщення рішень комітету, якими затверджено рекомендації комітетських слухань, на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

Розглянувши парламентські слухання, можна дійти висновку про те, що цей інститут є досить ефективною формою участі громадян у законодавчому процесі України, оскільки дозволяє привернути увагу законодавчого корпусу до важливих проблем суспільства, які потребують розв'язання на законодавчому рівні, спільно з представниками громадськості обговорити

вказані проблеми та винайти шляхи їх вирішення. Крім того, рекомендації парламентських слухань, прийняті за наслідками спільного обговорення народних депутатів України, посадових осіб органів держави та представників громадськості є певним орієнтиром для законодавця у процесі розробки та розгляду законопроектів в окремій сфері суспільних відносин.

Крім парламентських слухань можна виділити також різноманітні форми залучення експертів, фахівців, представників громадських об'єднань та наукових установ до законодавчої діяльності Верховної Ради України та до процесу розробки законопроектів суб'єктами законодавчої ініціативи.

Основні засади такої участі громадян визначаються у Регламенті Верховної Ради України, Законі України “Про комітети Верховної Ради України” та в інших нормативно-правових актах.

Наприклад, частина п'ята статті 93 Регламенту Верховної Ради України передбачає можливість запрошення на засідання комітетів під час попереднього розгляду законопроектів представників об'єднань громадян, експертів та фахівців. Аналогічні положення відображені в статті 48 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”.

Крім того, стаття 15 цього Закону встановлює повноваження комітетів включати до складу робочих груп комітетів співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів та інших фахівців, а також залучати до роботи в робочих групах фахівців на контрактній основі. [157] Можливість надання експертних висновків комітетам Верховної Ради України встановлена статтею 103 Регламенту Верховної Ради України.

Крім того, положення про залучення фахівців та експертів суб'єктами законодавчої ініціативи містяться у пункті 5 Положення про Адміністрацію Президента України [145], статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [168] та пунктом 5 Типового положення про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України. [133]

Крім того, можна також відмітити участь громадян – представників фахової громадськості у робочих групах, що створюються суб'єктами законодавчої ініціативи. В якості прикладу можна навести створені Президентом України робочу групу з питань реформування кримінального судочинства [176], Конституційну Комісію [245], [247] та ін. Будучи членами таких допоміжних органів, громадяни беруть участь у безпосередній розробці законопроекту, який потім вноситься до Верховної Ради України суб'єктом законодавчої ініціативи. Таким чином забезпечується залучення громадян до законодавчого процесу України.

Разом з тим, подібна участь громадян у законодавчому процесі України не має системного характеру.

Крім того, якщо ж взяти до уваги експертні висновки, які надаються Верховній Раді України та її органам, законодавством не визначається статус подібних експертних висновків, не міститься вимог щодо їх обов'язкового розгляду тощо.

Тому, на нашу думку, з метою посилення участі громадськості у законодавчому процесі України необхідно створювати постійно діючі інституції, які б могли надавати належну експертну підтримку суб'єктам законодавчої ініціативи, Верховній Раді України та парламентським комітетам.

У контексті функціонування подібних інституцій потребує уваги міжнародний досвід. У даному випадку корисним, на нашу думку, є участь фахової громадськості у діяльності Громадської палати Російської Федерації. Подібні громадські палати у Росії функціонують також й на рівні суб'єктів Федерації. Проте, ми зупинимося саме на Громадській палаті федерального рівня.

На відміну від нашої держави, законодавство якої, як ми вже зазначили, встановлює законодавчі можливості для тимчасового залучення фахівців та експертів, Громадська палата Російської Федерації діє на постійній основі, термін повноважень її членів становить три роки.

Порядок формування та діяльність Громадської палати Російської Федерації регулюється Федеральним Законом “Про громадську палату Російської Федерації”. [122]

Відповідно до статті 6 вказаного Закону персональний склад Громадської палати формується трьома суб'єктами: Президентом, громадськими палатами суб'єктів Федерації та громадськими об'єднаннями. При цьому особливої уваги потребує порядок формування квоти саме від громадських об'єднань. З цією метою створюється спеціальна робоча група, а всі кандидатури вносяться цією групою у список, який виноситься на рейтингове інтернет-голосування. У голосуванні беруть участь виключно громадяни, наділені активним виборчим правом, кожний з яких може проголосувати лише один раз щодо одного кандидата. За наслідками голосування робоча група визначає до складу Громадської палати по 3-ри представника по кожному напрямку громадської діяльності, що набрали найбільшу кількість голосів, а також одного представника, що набрав найбільшу кількість голосів серед представників, які отримали четверті місця по своїх напрямках громадської діяльності. [122]

Таким чином, можна констатувати досить прозору процедуру формування членів Громадської палати від громадських об'єднань. У зв'язку з цим, окремими авторами, зокрема С.С. Тахоєвою [229, с. 8], В.В. Грибом [30, с. 9], висловлюється точка зору про те, що тенденцією подальшого підвищення ролі Громадської палати у системі громадянського суспільства може стати виключення участі Президента з механізму формування складу Громадської палати.

Відповідно до законодавства Російської Федерації Громадська палата створює органи: раду Громадської палати, секретаря Громадської палати та його заступників, комісії і робочі групи. Основними організаційно-правовими формами діяльності Громадської палати є пленарні засідання, засідання ради Громадської палати, комісій і робочих груп. [122]

Вищевказаний Федеральний Закон визначає досить широкий перелік цілей і завдань Громадської палати, завдяки чому забезпечується участь громадськості в управлінні державними справами.

У контексті теми нашого дослідження необхідно відмітити повноваження Громадської палати щодо проведення громадської експертизи законопроектів (пункт 3 частини першої статті 2, стаття 18 вказаного Закону), що по суті є однією з форм участі громадян у законодавчому процесі. Більш детально ми зупинимося на цьому питанні нижче.

Створення та діяльність Громадської палати в Російській Федерації дало поштовх науковим дослідженням у галузі теорії держави і права та конституційного права, у тому числі таких авторів, як: Р.М. Курмаєв [85], С.С. Тахоева [229], О.М. Урюпін [250], С.В. Федосов [258], В.В. Гриб [30] та ін.

Так, С.С. Тахоева та С.В. Федосов зазначають, що первинним у діяльності Громадської палати є забезпечення взаємодії громадян з федеральними органами державної влади, органами державної влади суб'єктів федерації і органами місцевого самоврядування, що спрямовано на реалізацію конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами як безпосередньо, так і через своїх представників. Таким чином, на їх думку, Громадська палата виступає з'єднуючою ланкою у конституційних відносинах між громадянином і державою та має сприяти реалізації основних конституційних положень. [229, с. 4], [258, с. 3]

Можна також відмітити різноманітні підходи до визначення юридичної природи та конституційно-правового статусу та велику кількість дефініцій Громадської палати, які запропоновані у наукових джерелах.

Так, С.С. Тахоева дотримується точки зору, що Громадська палата є постійно діючим, заснованим на членстві громадським об'єднанням, що формується на основі добровільної участі в її діяльності громадян, громадських об'єднань і об'єднань некомерційних організацій. Вона також звертає увагу на особливу правову природу та конституційно-правовий

статус Громадської палати, яка поєднує у собі ознаки громадського об'єднання і державного органу (за строком повноважень – постійно діюче добровільне громадське об'єднання; за характером рішень, які приймає Громадська палата, - дорадчий орган; фінансується за рахунок Держбюджету; має Апарат, створений у формі державної установи тощо). [229, с. 7-9, 14-15]

На особливому статусі, що впливає з вказаних ознак Громадської палати, також наголошує у своєму дисертаційному дослідженні й В.В. Гриб. Він визначає зазначену Громадську палату як постійно діючий незалежний орган публічного права, що реалізує місію функціонального представництва, метою якого є забезпечення взаємодії громадян та їх об'єднань з органами державної влади і органами місцевого самоврядування, захист прав громадян під час реалізації державної політики і здійснення громадського контролю за діяльністю федеральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів Федерації і органів місцевого самоврядування. [30, с. 9]

На думку С.В. Федосова, Громадська палата є громадським інститутом, який покликаний забезпечити взаємодію громадян з федеральними органами державної влади, органами державної влади суб'єктів Федерації і органами місцевого самоврядування з метою забезпечення потреб і інтересів громадян, захисту прав і свобод громадян і прав громадських об'єднань при формуванні і реалізації державної політики, а також у цілях здійснення громадського контролю за діяльністю федеральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів Федерації і органів місцевого самоврядування. [258, с. 13]

Аналогічне визначення Громадської палати наводиться у науковому дослідженні Р.М. Курмаєва. Він також розглядає Громадську палату як спеціальний орган громадського представництва. [85, с. 8, 18-19]

У той же час, О.М. Урюпін дотримується точки зору, що Громадську палату необхідно розглядати як створену і фінансовану державою установу

для забезпечення прямого представництва народу у рішення питань державного управління і розвитку громадянського суспільства. [250, с. 9]

Таким чином, аналіз положень Закону про Громадську палату та результатів наукових досліджень у цій сфері спонукає нас до висновку про те, що зазначена Громадська палата фактично виступає зв'язуючою ланкою між державою та громадянським суспільством, завдяки чому забезпечується реалізація конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, у тому числі і в законодавчому процесі. Як слушно підмітив Р.М. Курмаєв, створення Громадської палати, насамперед, передбачає широке залучення громадянських структур до законотворчого процесу, що дозволить у найкращому ступені забезпечити інтереси усіх груп населення у законах, що приймаються. [85, с. 8]

Реалізація конституційного права громадян у законодавчому процесі у даному випадку відбувається, насамперед, під час здійснення Громадською палатою функції з проведення громадської експертизи.

Згідно зі статтею 18 Федерального Закону “Про громадську палату Російської Федерації” зазначена експертиза проводиться за зверненням відповідних органів державної влади, а її об'єктами експертизи можуть бути: проект закону про внесення змін до Конституції, проект федерального конституційного закону, проект федерального закону.

Для проведення вказаної експертизи Громадська палата створює робочу групу, яка має право: залучати експертів; звертатися до органів державної влади із запитом про отримання документів і матеріалів, необхідних для проведення експертизи; запропонувати Громадській палаті направити своїх представників для участі у роботі парламентських комітетів та Уряду.

Висновки Громадської палати щодо законопроектів направляються до Президента, до кожної із палат парламенту, а також до Уряду. Важливим моментом є те, що зазначені висновки, хоча і мають рекомендаційний характер, проте підлягають обов'язковому розгляду на пленарних засіданнях обох палат парламенту. (стаття 19 вищевказаного Федерального Закону).

У наукових дослідженнях громадській експертизі відводиться особливе місце.

Так, О.М. Урюпін визначає громадську експертизу як форму діяльності Громадської палати, спрямованої на дослідження (самостійно або із залученням громадських експертів) проектів нормативно-правових актів з точки зору їх ефективності, доцільності і справедливості, з метою узгодження суспільно значущих інтересів громадян і їх об'єднань, органів державної влади і місцевого самоврядування, результати якого мають рекомендаційний характер, але підлягають обов'язковому розгляду. [250, с. 9-10]

М.О. Липчанська розглядає громадську експертизу як механізм соціального публічного контролю, форму участі громадян Федерації в управлінні державними справами у сфері законотворчої діяльності з метою формування експертного висновку, що перешкоджає прийняттю некомпетентних управлінських рішень, враховує та виражає консолідовану думку громадян з актуальних питань державної соціально-економічної політики. [89, с. 16]

Більш загальним є визначення громадської експертизи, запропоноване В.В. Грибом. На його думку, громадська експертиза є незалежною системою дій, рішень і досліджень громадян і недержавних організацій, Громадської палати Російської Федерації і громадських палат суб'єктів Російської Федерації, інших консультативних органів, спрямованих на вивчення нормативно-правових актів органів державної влади і місцевого самоврядування з метою фіксації громадської думки і захисту інтересів громадян у процесі реалізації державної політики. [30, с. 11]

У контексті нашого дослідження, нас цікавить проведення громадської експертизи виключно законопроектів. З цієї точки зору необхідно відмітити широкі можливості для залучення громадян до законодавчого процесу через Громадську палату.

По-перше, це здійснення аналізу відповідного законопроекту членами Громадської палати як представниками фахової громадськості.

По-друге, це залучення членів Громадської палати до роботи парламентських комісій і комітетів.

По-третє, це залучення громадян – представників фахової громадськості, які не є членами Громадської палати, до діяльності робочої групи, яка проводить експертизу.

При цьому, посилює статус зазначеної експертизи також вищевказане положення законодавства Російської Федерації щодо обов'язкового розгляду висновків Громадської палати, які надаються за результатами експертизи, парламентом. Як зазначила С.С. Тахоева у результатах своїх досліджень, тільки у період 2006-2007 рр. Громадською палатою було проведено експертизу 65 проектів федеральних законів, висновки на які направлено до Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації. З них 27 було враховано законодавцем. [229, с. 20] На нашу думку, це є достатньо високим показником.

Також можна відмітити ряд пропозицій, висловлених у наукових працях з конституційного права та теорії держави і права, щодо розширення функцій Громадської палати, які стосуються законодавчої діяльності.

Наприклад, С.В. Федосов пропонує наділити Громадську палату Російської Федерації правом розробляти законопроекти і вносити їх до Державної Думи через суб'єктів права законодавчої ініціативи. [258, с. 10]

На думку Р.М.Курмаєва, потребує вдосконалення механізм проведення Громадською палатою Російської Федерації громадських обговорень законопроектів, які можна проводити як при розробці законопроекту, так і на етапах його розгляду аж до моменту підписання Президентом Російської Федерації. [85, с. 9]

Зазначені пропозиції також заслуговують на увагу у контексті створення подібної за функціями інституції у нашій державі.

Таким чином, участь громадян у діяльності Громадської палати та її органів з проведення громадської експертизи є ефективною формою участі громадян у законодавчому процесі, а тому створення подібної інституції в Україні вважаємо корисним з точки зору розширення можливостей для участі громадян у законодавчому процесі України та підвищення ефективності залучення фахової громадськості до зазначеного процесу.

По-перше, створення подібної інституції в Україні дозволить систематизувати передбачені вітчизняним законодавством можливості для залучення фахової громадськості до законодавчого процесу України. Адже, як ми вже зазначили, всі спеціально-рекомендаційні форми участі громадян у законодавчому процесі, крім парламентських слухань, застосовуються ситуативно.

Аналогічні проблеми спостерігалися і в Росії до запровадження Громадської палати. Адже, як зазначив Р.М. Курмаєв, до створення Громадської палати процес проведення громадської експертизи не був систематизованим та централізованим, а ступінь його впливу був нікчемно малим. [85, с. 8]

По-друге, діяльність зазначеної інституції стане істотним кроком вперед на шляху залучення громадян до законодавчого процесу України, посилення взаємовідносин між Верховною Радою України та громадськістю, а також подальшого розвитку громадянського суспільства в Україні.

Окремої уваги потребує порядок формування зазначеної Громадської палати. Вважаємо, що Україною може бути запозичений механізм формування членів Громадської палати Російської Федерації від громадських об'єднань та некомерційних організацій. При цьому в обов'язковому порядку має бути забезпечена участь представників наукових установ. На нашу думку, подібна Громадська палата має функціонувати в Україні як незалежна інституція та створюватися безпосередньо всеукраїнськими громадськими організаціями без участі органів державної влади. З цією метою необхідно внести відповідні зміни до Закону України "Про громадські об'єднання".

[165] У той же час на початковому етапі вважаємо за доцільне створити подібну інституцію як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, оскільки Глава держави наділений конституційним правом створювати подібні органи (пункт 28 статті 106 Конституції України). [72]

Разом з тим реалізація зазначеної ідеї в Україні потребує законодавчого забезпечення, насамперед: прийняття базового закону про Громадську палату, а також внесення ряду змін до чинного законодавства, зокрема: Регламенту Верховної Ради України, Закону України “Про комітети Верховної Ради України” та ін.

Висновки до Розділу 2

У даному розділі ми зацентрували увагу на дослідженні окремих форм участі громадян у законодавчому процесі України, розглянули особливості ключових елементів цього процесу (об'єкт, суб'єкти, їх конституційні права і юридичні обов'язки) у залежності від тієї чи іншої форми такої участі, а також зупинилися на основних проблемах, які стоять на заваді реалізації громадянином конституційного права на участь у законодавчому процесі України у кожній з таких форм.

Проведені дослідження спонукають нас до таких висновків:

1. Ключове місце у системі форм участі громадян у законодавчому процесі України належить всеукраїнському референдуму, який відповідно до законодавства України є єдиною безпосередньою загально-імперативною формою такої участі.

Відповідно до законодавства шляхом всеукраїнського референдуму затверджуються закони про внесення змін до окремих розділів Конституції України та закони про зміну території України.

Громадянин проявляє себе в якості складової частини основного суб'єкта на стадії прийняття рішення на всеукраїнському референдумі, на всіх інших стадіях етапу затвердження законом всеукраїнським референдумом він є факультативним суб'єктом. У свою чергу, затвердження закону всеукраїнським референдумом є особливим етапом законодавчого процесу України, який складається з таких стадій як: призначення всеукраїнського референдуму; обговорення закону, винесеного на всеукраїнський референдум; прийняття рішення щодо такого закону. У цьому випадку також застосовується особлива процедура набрання законом чинності.

2. Ми також встановили, що перспективною формою участі громадян у законодавчому процесі України є народна законодавча ініціатива. Ефективність застосування народної законодавчої ініціативи в Україні обумовлюється її ознаками як форми участі громадян у законодавчому

процесі України, такими як: імперативність наслідків реалізації громадянами конституційного права на участь у законодавчому процесі України; наявність безпосередньої реалізації громадянами зазначеного права; загальний характер.

Нами також зроблено висновок про нетотожність народної законодавчої ініціативи із народною правотворчою ініціативою (правотворчою ініціативою громадян). Співвідношення між цими поняттями лежить у площині відокремлення понять "правотворчий процес" – "законодавчий процес".

3. Всі інші форми участі громадян у законодавчому процесі України за наслідками реалізації права громадянина на участь у цьому процесі ми віднесли до рекомендаційних.

Рекомендаційні форми участі громадян у залежності від суб'єктного складу ми розподілили на загально-рекомендаційні (передбачають участь усіх громадян, незалежно від рівня освіти та фахової підготовки) та спеціально-рекомендаційні (передбачають участь виключно наукової та фахової громадськості).

4. Основними загально-рекомендаційними формами участі громадян у законодавчому процесі України є всенародне обговорення та звернення громадян.

Сутність всенародного обговорення як форми участі громадян у законодавчому процесі України полягає у висловленні громадянами свого ставлення до конкретного законопроекту, яке виражається у поданих ними пропозиціях.

Сутність звернення як форми участі громадян у законодавчому процесі України полягає у направленні громадянином суб'єкту законодавчої ініціативи письмової пропозиції (зауваження) щодо суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, а також розробки законопроекту чи прийняття закону.

Ми також дійшли висновку про неефективність використання всенародного обговорення та звернення громадян в якості самостійних форм

участі громадян у законодавчому процесі України. На нашу думку, вказані форми можуть забезпечувати належне залучення громадян до законодавчої діяльності лише в умовах функціонування інших форм такої участі. Наприклад, результати всенародного обговорення можуть бути використані у процесі опрацювання законопроекту суб'єктами законодавчої ініціативи, підготовки інших законопроектів з відповідного питання.

5. Спеціально-рекомендаційні форми участі громадян у законодавчому процесі України з точки зору залучення громадян до законодавчого процесу України проявляють себе як більш ефективні. У даному випадку участь у зазначеному процесі беруть виключно фахівці та експерти з певних питань, що дозволяє не тільки виявити проблеми, що потребують законодавчого врегулювання, але й підвищити якість законопроектів.

У пострадянський період розвитку України широкого розповсюдження набрала така участь громадян у законодавчому процесі України як парламентські слухання, сутність яких полягає в обговоренні Верховною Радою України або її органами за участю наукової та фахової громадськості законопроектів, а також проблемних питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.

Парламентські слухання дозволяють парламентарям та представникам громадськості спільно обговорити проблеми, які потребують законодавчого врегулювання, чи конкретні законопроекти та винайти шляхи для їх розв'язання чи вдосконалення. Рекомендації, прийняті за наслідками парламентських слухань, по суті є результатом спільної роботи парламенту та громадськості і слугують орієнтиром для законодавця у процесі розробки та розгляду законопроектів у певній сфері суспільних відносин.

Інші спеціально-рекомендаційні форми участі громадян, передбачені законодавством, мають ситуативний характер та відрізняються відсутністю належного конституційно-правового регулювання. Серед таких форм можна виділити: участь громадян у робочих групах, створених суб'єктами

законодавчої ініціативи, надання експертних висновків щодо законопроектів, участь у роботі органів Верховної Ради України та ін.

У процесі пошуку шляхів вдосконалення спеціально-рекомендаційних форм участі громадян у законодавчому процесі нами розглянуто досвід функціонування Громадської палати Російської Федерації, яка здійснює свої функції на постійній основі, основною з яких є проведення громадської експертизи законопроектів. Ми дійшли висновку про необхідність створення подібної інституції в Україні та виробили рекомендації щодо окремих напрямів її функціонування.

6. У процесі дослідження нами також виявлено велику кількість проблем у законодавчому врегулюванні окремих форм участі громадян у законодавчому процесі України, які суттєво ускладнюють реалізацію конституційного права громадян на таку участь. Наприклад, серед істотних недоліків Закону України "Про всеукраїнський референдум" ми виділили: наявність колізій конституційно-правових норм щодо референдумів про зміну території України; недостатнє регулювання питань щодо агітації референдуму; відсутність кворуму для визнання референдуму легітимним; неналежне регулювання порядку набрання чинності законами, затвердженими шляхом референдуму. Ми також встановили, що Закон УРСР "Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР" не відповідає сучасному стану розвитку суспільних відносин у цій сфері, особливо у частині процедури ініціювання всенародних обговорень. Потребують також вдосконалення положення Регламенту Верховної Ради України щодо парламентських слухань, зокрема, стосовно: уніфікації термінів їх проведення, порядку висвітлення результатів тощо. З метою усунення вказаних та інших недоліків нами вироблено пропозиції до законодавства.

ВИСНОВКИ

У висновках дисертації на підставі аналізу законодавства України та зарубіжних країн, практики його застосування, а також теоретичного осмислення наукових досліджень комплексно та системно розкрито конституційно-правові засади участі громадян у законодавчому процесі України. Основні висновки знайшли відображення у таких положеннях:

1. Законодавчий процес України визначено як сукупність конституційних правовідносин щодо виявлення суспільних відносин, що потребують законодавчого врегулювання, розробки і розгляду законопроекту, прийняття закону та набрання ним чинності. Основними елементами зазначених правовідносин є: об'єкт, суб'єкти, конституційні права і юридичні обов'язки суб'єктів, врегульовані конституційно-правовими актами.

В якості особливого суб'єкта законодавчого процесу України виступає громадянин, що проявляється у комплексі конституційних прав, яким він наділений у цьому процесі. За радянських часів громадяни проявляли себе у законодавчому процесі виключно як факультативні суб'єкти, оскільки їх участь обмежувалася наданням рекомендацій, порад, внесенням пропозицій до законодавчого органу у різних формах. Для незалежної України характерна чітка тенденція розвитку форм безпосередньої демократії, за яких громадянин бере участь у законодавчому процесі України шляхом безпосереднього волевиявлення на всеукраїнському референдумі. У цьому разі громадян діє у складі Українського народу як основного суб'єкта законодавчого процесу України, наділеного правом затверджувати закони. При цьому реалізація громадянином конституційного права на участь у зазначеному процесі породжує юридичний обов'язок кожної особи виконувати закон, затверджений всеукраїнським референдумом.

2. Встановлено, що Конституцією та законами України створено правове підґрунтя для участі громадян у законодавчому процесі України

майже на кожному з етапів цього процесу. Участь громадян у законодавчому процесі України — це регламентована конституційно-правовими нормами публічна діяльність, яка передбачає їх участь на окремих етапах та стадіях законодавчого процесу, насамперед, у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, у розробці законопроектів, їх розгляді Верховною Радою України та її органами, а також у затвердженні законів про внесення змін до Конституції України та про зміну території шляхом всеукраїнського референдуму.

3. Доведено, що участь громадян у законодавчому процесі України невід’ємно пов’язана з конституційним правом громадян на таку участь, яке закріплено у Конституції та законах України у певних формах. Ці форми являють собою способи реалізації вказаного права та передбачають можливість реалізовувати його як через інститути безпосередньої демократії – шляхом всеукраїнського референдуму, так і через інститути деліберативної демократії – шляхом участі у роботі парламенту і його органів та співпраці із суб’єктами законодавчої ініціативи.

Форми участі громадян у законодавчому процесі України можуть бути класифіковані за:

а) способом реалізації громадянином конституційного права на участь у зазначеному процесі на:

- безпосередні, які передбачають можливість громадянина реалізувати своє право на участь у законодавчому процесі України шляхом безпосереднього волевиявлення;

- опосередковані, за яких право громадянина на участь у законодавчому процесі України реалізується ним не шляхом безпосереднього волевиявлення, а через співпрацю з Верховною Радою України та її органами, а також із суб’єктами законодавчої ініціативи;

б) наслідками реалізації громадянином конституційного права на участь у законодавчому процесі України на:

- імперативні – наслідки реалізації права громадянина на участь у законодавчому процесі України виражаються у конкретних актах чи документах, які є загальнообов'язковими для виконання чи породжують обов'язок законодавчого органу розглянути їх в офіційному порядку;

- рекомендаційні – наслідки реалізації права громадянина на участь у законодавчому процесі України не мають обов'язкового характеру для цього процесу, а є певною рекомендацією громадян.

в) суб'єктивним складом на:

- загальні, які передбачають можливість участі у законодавчому процесі України будь-якого громадянина, незалежно від рівня освіти та фахової підготовки;

- спеціальні, які передбачають можливість участі у законодавчому процесі України лише наукової та фахової громадськості;

г) рівнем нормативного закріплення на:

- конституційні – регламентовані безпосередньо Конституцією України у тому числі з наступною конкретизацією відповідних положень Конституції України на рівні звичайних законів;

- законодавчі – не визначені в Основному Законі України та врегульовані на рівні звичайних законів.

4. Аргументовано, що основними засадами, на яких базується участь громадян у законодавчому процесі України, є загальні та спеціальні принципи такої участі. Загальні притаманні всім формам участі, до них належать: народовладдя, рівність у правах, пріоритетність прав людини, демократизм, поєднання форм безпосередньої та деліберативної демократії, верховенство права. Спеціальні різняться залежно від тієї чи іншої форми участі громадян у законодавчому процесі України. У всеукраїнському референдумі такими принципами є, зокрема, таємність голосування, безпосередня участь громадян.

5. Доведено, що конституційне право громадян на участь у законодавчому процесі України може бути реалізоване виключно за

наявності гарантій вказаного права, під якими ми розуміємо сукупність визначених Конституцією і законами України правових умов, які забезпечуються державою та створюють можливості для його реалізації громадянином та захисту. У межах гарантій нами виділено нормативно-правові гарантії як сукупність конституційно-правових норм та організаційно-правові гарантії як систему відповідних органів і організацій та їх діяльність.

6. Обґрунтовано, що ключове місце у системі форм участі громадян у законодавчому процесі посідають імперативні, оскільки у цьому разі забезпечується безпосереднє волевиявлення громадян, а прийняті громадянами акти чи затверджені документи є обов'язковими для виконання.

Єдиною формою імперативного характеру відповідно до законодавства України є всеукраїнський референдум – конституційна, безпосередня, загальна форма вказаної участі, що полягає у затвердженні Українським народом прийнятих Верховною Радою України законів про внесення змін до Конституції України та законів про зміну території України.

Затвердження закону всеукраїнським референдумом нами визначено як особливий етап законодавчого процесу України, який за своїми стадіями не збігається з процесом всеукраїнського референдуму, оскільки не охоплює його організаційних стадій, зокрема таких, як створення дільниць для голосування, формування комісій всеукраїнського референдуму.

Як ми вже зазначили, у всеукраїнському референдумі громадянин наділений у складі Українського народу конституційним правом затверджувати закони шляхом голосування, проявляючи себе як елемент основного суб'єкта законодавчого процесу України. Водночас у такій якості громадяни можуть виступати виключно на стадії прийняття рішення. На всіх інших стадіях зазначеного етапу законодавчого процесу України вони є факультативними суб'єктами, наприклад, беручи участь в агітації всеукраїнського референдуму.

У контексті модернізації законодавства про всеукраїнський референдум існує необхідність внесення змін до Конституції України в частині порядку набрання чинності затвердженими на всеукраїнському референдумі законами про зміну території України, а також до Закону України "Про всеукраїнський референдум" щодо: створення прозорих умов для ведення агітації у тому числі шляхом забезпечення фінансування агітаційних заходів через агітаційні групи, зареєстровані у Центральній виборчій комісії; встановлення кворуму для визнання всеукраїнського референдуму легітимним; вдосконалення порядку набрання чинності законами, затвердженими шляхом всеукраїнського референдуму.

7. Доведено, що перспективною формою участі громадян у законодавчому процесі України є народна законодавча ініціатива, яка передбачена законодавством багатьох демократичних країн, а її зміст полягає у наділенні визначеної кількості громадян, незалежно від рівня їх освіти та фахової підготовки, конституційним правом, аналогічним за змістом, що його наразі відповідно до статті 93 Конституції України мають суб'єкти законодавчої ініціативи. На відміну від звернення громадян, у цьому разі на законодавчий орган покладається обов'язок розглянути внесений громадянами законопроект за процедурою розгляду проектів законів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи.

Наведені ознаки народної законодавчої ініціативи дозволяють говорити про її ефективність із точки зору залучення громадян до законодавчого процесу та необхідність внесення відповідних змін до статті 93 Конституції України з метою впровадження положень про народну законодавчу ініціативу.

8. Усі інші форми участі громадян у законодавчому процесі України віднесено до рекомендаційних, які за способом реалізації громадянином конституційного права на участь у зазначеному процесі поділяються на: загально-рекомендаційні, які передбачають участь у цьому процесі всіх громадян, незалежно від рівня освіти та фахової підготовки, та спеціально-

рекомендаційні, які передбачають участь виключно наукової та фахової громадськості.

9. Встановлено, що основними загально-рекомендаційними формами участі громадян у законодавчому процесі України є всенародне обговорення та звернення громадян.

Всенародне обговорення – це законодавча, опосередкована форма участі громадян у законодавчому процесі України, що проводиться з метою виявлення думки громадян щодо законопроекту та полягає у висловленні ними свого ставлення до такого проекту закону, що виражається у поданих ними пропозиціях.

Звернення громадян являє собою конституційну, опосередковану форму такої участі, що полягає у направленні суб'єкту законодавчої ініціативи письмової пропозиції (зауваження) щодо суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, а також розробки чи прийняття законопроекту.

У наведених нами випадках конституційне право на участь у законодавчому процесі України реалізується шляхом подання відповідних пропозицій. Водночас реалізація вказаного права породжує юридичний обов'язок відповідного органу розглянути пропозиції громадян та не має своїм наслідком їх урахування.

Аналіз чинного законодавства про всенародне обговорення спонукає нас до висновку про відсутність належного рівня його конституційно-правової регламентації. Базовий закон у цій сфері суспільних відносин не відповідає сучасному стану розвитку демократичного суспільства в Україні. Основними питаннями, які потребують врегулювання у Конституції та законах України, є: наділення правом ініціювати всенародне обговорення усіх суб'єктів законодавчої ініціативи, визначених у статті 93 Основного Закону України; уніфікація термінів проведення всенародних обговорень незалежно від суб'єкта їх ініціювання; встановлення порядку оформлення пропозицій, які висловлюються у ході обговорення; забезпечення належного висвітлення на

офіційному веб-сайті Верховної Ради України результатів всенародних обговорень.

У контексті вдосконалення рівня конституційно-правового регулювання звернення громадян заслуговує на увагу пропозиція щодо нормативного закріплення можливостей направляти звернення в електронній формі за допомогою мережі Інтернет. Подібні положення також мають стосуватися пропозицій, які висловлюються громадянами у ході всенародного обговорення.

Характеристика всенародного обговорення та звернення як форм участі громадян у законодавчому процесі України і практика їх застосування свідчать про їх недостатню ефективність. На нашу думку, покращенню зазначеної ситуації сприятиме застосування всенародних обговорень та звернень у комплексі з іншими формами участі у законодавчому процесі України. Так, пропозиції громадян, висловлені у ході всенародного обговорення та у зверненнях громадян, можуть бути розглянуті у контексті винайдення шляхів вирішення проблемних питань, порушених на парламентських слуханнях.

10. Обґрунтовано, що наступну групу форм участі громадян у законодавчому процесі України становлять спеціально-рекомендаційні форми. На відміну від попередньої групи форм такої участі, у цьому разі до вказаного процесу залучаються фахівці та експерти у певній сфері суспільних відносин, що дозволяє значно підвищити якість законопроектів.

Найбільш поширеною серед зазначених форм є парламентські слухання – законодавча, опосередкована форма участі громадян у законодавчому процесі України, що полягає в обговоренні Верховною Радою України чи її органами за участю громадян законопроектів, а також проблемних питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.

На підставі аналізу положень чинного законодавства нами виділено два рівні парламентських слухань – загально-парламентські та комітетські,

кожний з яких створює можливості для участі громадян в обговоренні питань, що становлять предмет слухань. Велике значення для законодавчого процесу України мають рекомендації, ухвалені за наслідками парламентських слухань. Такі акти, незважаючи на їх рекомендаційний характер, фактично є результатом спільної роботи народних депутатів України та громадськості і слугують орієнтиром для законодавця у процесі розробки та розгляду законопроектів.

За наслідками проведеного дослідження ми також дійшли висновку про доцільність внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та Закону України “Про комітети Верховної Ради України” в частині: надання права проводити парламентські слухання тимчасовим спеціальним комісіям Верховної Ради України з підготовки законопроектів; уніфікації термінів проведення парламентських слухань незалежно від суб’єкта їх проведення; встановлення обов’язку комітетів Верховної Ради України висвітлювати результати комітетських слухань на офіційному веб-сайті парламенту.

До складу спеціально-рекомендаційних форм участі громадян у законодавчому процесі України також входять: участь громадян у консультативно-дорадчих органах, які створюються суб’єктами законодавчої ініціативи з метою розробки законопроектів (робочих групах, асамблеях, комісіях), участь у роботі парламентських комітетів, надання експертних висновків щодо законопроектів та ін. Водночас такі форми участі громадян у вказаному процесі мають ситуативний характер.

У цьому контексті є корисним досвід функціонування Громадської палати Російської Федерації. Аналіз законодавства, яке регламентує її діяльність, та практики реалізації нею своїх повноважень спонукає до висновку, що Громадська палата є постійно діючою організацією та передбачає широкі можливості для залучення фахової громадськості до законодавчого процесу, насамперед, шляхом проведення громадської експертизи законопроектів. Висновки, підготовлені за наслідками такої експертизи, є обов’язковими для розгляду парламентом. З огляду на вказане,

вважаємо за доцільне запровадження подібної інституції в Україні за умови формування її складу громадськими організаціями, що стане сполучною ланкою у законодавчому процесі між державою та громадянським суспільством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абова Т. Е. Российская юридическая энциклопедия / Т. Е. Абова, С. А. Авакьян, Г. Д. Алексеев. – Москва: Инфра-М, 1999. – 1100 с.
2. Авакьян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь / С. А. Авакьян. – Москва: Норма, 2001. – 688 с.
3. Авакьян С. А. Конституционное право России. / С. А. Авакьян. – Москва: 2014 - 864 с.
4. Акт проголошення незалежності України., 1991. – С. 502.
5. Алексеев П. В. Диалектический материализм / П. В. Алексеев, А. В. Панин. – Москва: Высшая школа, 1987. – 335 с.
6. Алексеев С. С. Теория государства и права. / С. С. Алексеев. // Учебник для юридических вузов и факультетов. – 2009. – 453 с.
7. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – Москва: Издательство БЕК, 1995. – 320 с.
8. Арановський К. В. Государственное право зарубежных стран [Электронный ресурс] / К. В. Арановський // М, 1988. – Режим доступа до ресурсу: <http://pravoznavec.com.ua/books/25>.
9. Бабаев В. К. Общая теория права: курс лекций. [Электронный ресурс] / В. К. Бабаев // Электронная библиотека исследовательских работ. – 1993. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.kursach.com/biblio>.
10. Баглай М. В. Референдум: малая энциклопедия конституционного права. / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – Москва, 1998.- 231 с.
11. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Барабаш Ю. Г. – Харків, 2004. – 313 с.
12. Бережнов А. Г. Права личности: некоторые вопросы теории / А. Г. Бережнов. – Москва: Изд-во МГУ, 1991. – 142 с.
13. Боботов С. В. Законодательный процесс в Соединенных Штатах Америки / С. В. Боботов. // Журнал российского права. – 1997. – №5. – С.13 -17.
14. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм / Н. А. Боброва. – Воронеж, 1984. – 192 с.
15. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – Київ: Реферат, 2006. – 424 с.
16. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. канд. юр. наук : 12.00.01 / Богачова О. В. – Київ, 2006. – 234 с.
17. Большая российская энциклопедия. – Москва: «Большая российская энциклопедия», 2008.- 324 с.
18. Буряк В. Референдум як джерело податкового права / В. Буряк. // Підприємництво, господарство і право: Щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2005. – №1. – С. 12–14.

19. Важнов С. С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Важнов С. С. – Саратов, 2007. – 19 с.

20. Васильев Р. Ф. О понятии правового акта / Р. Ф. Васильев. // Серия 11. Право. – №5. – С. 24-26.

21. Великий енциклопедичний юридичний словник. / За редакцією акад. НАН України Ю.С.Шемшученка.- 2004. – 586 с.

22. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан / Н. В. Витрук. – Москва: Правоведение, 1964. – (29). – 403 с.

23. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. – Москва, 1979. – 271 с.

24. Воеводин Л. Д. Реализация прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительных органов / Л. Д. Воеводин // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства / Л. Д. Воеводин. – Москва, 1979. – С. 95–96.

25. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : дис. докт. юр. наук : 12.00.02 / Георгіца А. З. – Чернівці, 1999. – 444 с.

26. Головатий С. Верховенство права : монографія : у 3 кн. / С. Головатий. – Харків: Факт, 2000. – 608 с.

27. Головатий С. Верховенство права: український досвід. – Іvii-Іxiv / С. Головатий // Верховенство права : монографія : у 3 кн. / С. Головатий. – Харків: Факт. – (3). – С. 1277–1747.

28. Грабильніков А.В. Конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 215 с.

29. Грабильніков Анатолій Васильович. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. - К., 2006. – 232 с.

30. Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.01 / Гриб В. В. – Москва, 2010. – 47 с.

31. Гузнов А. Г. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия / А. Г. Гузнов, А. А. Кененов, Т. Э. Рождественская. – Смоленск: Траст-Имаком, 1995. – 93 с.

32. Гулиев В. Е. Социалистическая демократия и личные права / В. Е. Гулиев, Ф. М. Рудинский. – Москва: Юрид лит., 1994. – 240 с.

33. Данильян О. Г. Основи філософії: Навчальний посібник. / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. – Харків: Право, 2003. – 352 с.
34. Данилюк Ю. В. Теоретичні засади конституційних правовідносин в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Данилюк Ю. В. – Київ, 2009. – 229 с.
35. Дворак О. А. Реализация конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Дворак О. А. – Москва, 2003. – 246 с.
36. Дмитриев Ю. А. Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. – Москва: Издательство МГТУ им. Н.Э. Бахмана, 1995. – 384 с.
37. Дмитриев Ю. А. Референдум в системе народовластия / Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова. – Москва: Манускрипт, 1995. – 323 с.
38. Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України : дис. канд. юр. наук : 12.00.01 / Дутка Г. І. – Київ, 2003. – 211 с.
39. Есмен А. Общие основания конституционного права: Перевод с 4-го французского издания / А. Есмен. – СПб: О.Н. Попова, 1909. – 461 с.
40. Жураковський В. Ф. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / В. Ф. Жураковський. – Київ: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. – 544 с.
41. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Заворотченко Т. М. – Київ, 2002. – 232 с.
42. Заворотченко Т. М. Право на звернення в системі політичних прав і свобод людини й громадянина / Т. М. Заворотченко. // Право і суспільство. – 2010. – №1. – С. 12–16.
43. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. – 1948. – Режим доступу до ресурсу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
44. Законодавство: проблеми ефективності / В. Ф. Авер'янов, В. Н. Денисов, В. Ф. Сіренко, Я. М. Шевченко. – Київ: Наукова думка, 1995. – 230с.
45. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Офіційний сайт / Участь у законодавчій діяльності [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://idpnan.in.ua/uchast_u_zakonodavchij_dijalnosti.html.
46. Кабышев В. Т. Конституционные проблемы народовластия развитого социализма / В. Т. Кабышев. – Саратов, 1980. – 378 с.
47. Кабышев В. Т. Прямое народовластие в советском государстве / В. Т. Кабышев. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1974. – 149 с.
48. Карпович В. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации [Електронний ресурс] / В. Д. Карпович // Юрайт-М, Новая

Правовая культура. – 2002. – Режим доступа до ресурсу: http://constitution.garant.ru/DOC_0000130000.htm.

49. Катков Д. Б. Конституционное право России: Учебное пособие / Д. Б. Катков, Е. В. Корчиги. – Москва: Юриспруденция, 1999. – 288 с.

50. Катковъ В. Д. Къ анализу основныхъ понятій юриспруденції / В. Д. Катковъ. – Харьковъ: Печатня С.П. Яковлева, 1903. – 370 с.

51. Кельман М. С. Теорія права. Навч. посібник. / М. С. Кельман. – Тернопіль: Поліграфіст, 1998. – 382 с.

52. Книгін К. Реалізація народного волевиявлення, вираженого в рішеннях всеукраїнських референдумів: окремі проблеми. / К. Книгін. // Право України. – 2003. – №8. – С. 44–48.

53. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні / В. Князев. // Право України. – 1998. – №11. – С. 29–31.

54. Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства: Вопросы теории. / Д. А. Ковачев. – Москва: Юридическая литература, 1977. – 112 с.

55. Ковачев Д. А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) / Д. А. Ковачев. // Вестник межпарламентской ассамблеи. – 1994. – №4. – С.45-48.

56. Козлова Е. И. Конституционное право Российской Федерации: Учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – Москва: Юристъ, 1995. – 480 с.

57. Колесник К. О. Парламентська процедура в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Колесник К. О. – Харків, 2003. – 235 с.

58. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник / С. А. Комаров. – Москва: Юрайт, 1988. – 416 с.

59. Комарова В. В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации (проблемы теории и практики) : дис. докт. юр. наук : 12.00.02 / Комарова В. В. – Москва, 2006. – 474 с.

60. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. Комарова / В. В. Комарова. – Москва: Ось-89, 1998. – 304 с.

61. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Офіційний вісник України .- 1998.- 270 с.

62. Конституционные права и обязанности советских граждан / А. П. Таранов, И. А. Тимченко, Г. И. Чангули, Н. Г. Шуклина. – Київ: Наукова думка, 1985. – 248 с.

63. Конституция Литвы (Литовской Республики) от 25 октября 1992 г [Электронный ресурс] // Издательство Норма. – 2001. – Режим доступа до ресурсу: http://constitution.garant.ru/DOC_3864839.htm.

64. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. [Электронный ресурс]. – 2000. – Режим доступа до ресурсу: <http://pravoznavec.com.ua/books/188/24/#chlist>.

65. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – Москва: Юридическая литература, 1997. – 112 с.

66. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) [Текст] : монографія / Г. М. Котляревська. - К. : Парламент. вид-во, 2012. - 167 с.

67. Конституційне право України. 3-тє видання. Київ, видавництво «Наукова думка». За редакцією доктора юридичних наук, професора Погорілка В.Ф. –К., 2002.- 360 с.

68. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю.М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В.С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002 р. - 398 с.

69. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики: дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Федоренко В.Л. – Київ, 1999. – 223с.

70. Конституція (Основний Закон) України від 11.07.1978 - 1978 р // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. - № 18. – С. 268.

71. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. (Із змінами і доповненнями, прийнятими на четвертій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання). [Електронний ресурс] // Сторінка «Законодавство України» сайту Верховної Ради України. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.rada.gov.ua>.

72. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – С. 14.

73. Конституція України. Науково-практичний коментар. – Харків: Право, 2003. – 767 с.

74. Копейчиков В. В. Основи конституційного права України / В. В. Копейчиков. – Київ: Юрінком, 1997. – 208 с.

75. Корельский В. М. Теория государства и права: Учебник для вузов / В. М. Корельский. – Москва: НОРМА, 200. – (2). - 616 с.

76. Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Котляревська Г. М. – Київ, 2011. – 20 с.

77. Коток В. Ф. О развитии форм сочетания народного представительства с непосредственной демократией в СРСР / В. Ф. Коток., 1960. – (12). – (Советское государство и право.).

78. Коток В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве. / В. Ф. Коток. – Москва, 1965. – 180 с.

79. Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии / В. Ф. Коток. – Москва: Наука, 1964. – 191 с.

- 80.** Кочерга А. В. Прямое волеизъявление народа как основа конституционного строя в швейцарской конфедерации : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Кочерга А. В. – Москва, 2008. – 21 с.
- 81.** Кривенко Л. Т. Конституційні основи референдуму. Проблеми демократизації. / Л. Т. Кривенко, 2001. – (2). – С. 78–95.
- 82.** Крупчан О. Референдум: світовий досвід і сьогодення України / О. Крупчан. // Право України. – 2003. – №8. – С. 30–35.
- 83.** Кукушкин М. И. Проблемы социалистического народовластия: Пособие по спецкурсу / М. И. Кукушкин. – Свердловск, 1982. – 110 с.
- 84.** Кумыкин Н. Всенародный опрос (референдум) по Сталинской конституции / Н. Кумыкин. // Советское строительство. – 1937. – №1. – С. 37.
- 85.** Курмаев Р. М. Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 / Курмаев Р. М. – Волгоград, 2006. – 16 с.
- 86.** Лазарев В. В. Комментарий к Конституции Российской Федерации по состоянию на 1 мая 2003 г. [Электронный ресурс] / В. В. Лазарев. – 2003. – Режим доступа до ресурсу: http://constitution.garant.ru/DOC_0000130000.htm.
- 87.** Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 / Легін Л. М. – Київ, 2009. – 21 с.
- 88.** Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні: теоретико-правове дослідження: монографія / Л. М. Легін. – Дрогобич: Коло, 2015. – 132 с.
- 89.** Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.02 / Липчанская М. А. – Саратов, 2012. – 28 с.
- 90.** Лискова Е. И. Право граждан на обращение в органы публичной власти: Право граждан на обращение в органы публичной власти: теория и практика / Е. И. Лискова. // Государство и право. – 2009. – №9. – С. 105–110.
- 91.** Ломброзо Ч. Преступный человек / Ч. Ломброзо. – Москва: Эксмо, 2005. – 880 с.
- 92.** Лукашева Е. А. Права человека. Учебник для вузов / Е. А. Лукашева. – Москва: Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М, 2001. – 573 с.
- 93.** Любимов А. П. Парламентское право России: учебное пособие. / А. П. Любимов. – Москва, 2002. – 546 с.
- 94.** Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 / Магновський І. Й. – Київ, 2003. – 16 с.
- 95.** Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / В. В. Маклаков. // Издательство БЕК. – 1999. – №2. – 584 с.
- 96.** Маклаков В. В. Референдум в странах – членах Европейского Союза. / В. В. Маклаков. – Москва: ИНИОН РАН, 1977. – 270 с.

97. Маклаков В. В. Референдум во французской Пятой республике / В. В. Маклаков // Избирательные системы и партии в буржуазном государстве. / В. В. Маклаков. – Москва: ИГиП АН СССР, 1979. – С. 130–138.

98. Маклаков В. В. Современные зарубежные конституции: Учебное пособие / В. В. Маклаков. – Москва, 1992. – 286 с.

99. Малейн Н. С. Повышение роли закона в охране личных и имущественных прав граждан / Н. С. Малейн. // Сов. гос. и право. – 1974. – №6. – С. 39–42.

100. Малько А. В. Теория государства и права: Учебник / А. В. Малько. – Москва: Юристъ, 2001. – 304 с.

101. Мальков В. В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. / В. В. Мальков. – Москва, 1967. – 375 с.

102. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту обмудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.02 / Марцеляк О. В. – Одеса, 2004.- 411 с.

103. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / М. Н. Марченко. – Москва: Юристъ, 2001. – 656 с.

104. Марченко М. Н. Теория государства и права: Курс лекций / М. Н. Марченко. – Москва: Зерцало, ТЕИС, 1996. – 450 с.

105. Матеріали парламентських слухань (VIII скл.). Верховна Рада України. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: www.rada.gov.ua.

106. Матузов Н. И. Теория государства и права. Курс лекций / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – Москва: Юристъ, 1997. – 672 с.

107. Мицкевич А. В. Правотворчество в СССР. / А. В. Мицкевич. – Москва: Юридическая литература, 1974. – 313 с.

108. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. / А. А. Мишин. – Москва: Белые альвы, 1996. – 400 с.

109. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. Ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73. [Електронний ресурс] // Сторінка «Законодавство України» сайту Верховної Ради України. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.rada.gov.ua>.

110. Молдаван В. В. Конституційне право: опорні конспекти: Навч. посібник для студентів юрид. вузів та факультетів / В. В. Молдаван, В. Ф. Мелашенко. – Київ: Юмана, 1996. – 272 с.

111. Мотьевилавка Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права. / Е. Я. Мотьевилавка. – Воронеж, 1990. – 363 с.

112. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Мудра О. М. – Київ, 2003. – 223 с.

113. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі: дис. докт. юр. наук : 12.00.01 / Мурашин О. Г. – Київ, 2001. – 420 с.
114. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность / Р. А. Мюллерсон. – Москва, 1991. – 117 с.
115. Мяловицька Н. А. Автономія та її роль у державному будівництві (країни Європи): монографія / Н. А. Мяловицька. – Київ: Логос, 2009. – 504 с.
116. Мяловицька Н. А. Особливості організації судової влади в Російській Федерації. / Н. А. Мяловицька. // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – №2. – С. 26–34.
117. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. / В. С. Нерсесянц. – Москва: Издательская группа НОРМА—ИНФРА .- М, 1999. – 552 с.
118. Никитенко М. Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Никитенко М. Г. – Хабаровск, 2006. – 242 с.
119. Нова Конституція України. Текст Основного Закону. Огляд і коментарі. // Наукова думка .- К. 1996. – С. 109-110.
120. Нудненко Н. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления. (Проблемы теории и практики). : дис. докт. юр. наук : 12.00.02 / Нудненко Н. А. – Москва, 2001. – 342 с.
121. О порядке реализации права законодательной инициативы в Московской городской Думе жителями Москвы: положение // Ведомости Московской Думы. -1995.-№ 3.- С. 34-38.
122. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный Закон Российской Федерации.- Москва, 2005.- 115 с.
123. Окуньков Л. А. Конституции государств Европейского Союза / Л. А. Окуньков. – Москва: ИНФРАРАМ-Норма, 1997. – 420 с.
124. Окуньков Л. А. Конституции государств Европы / Л. А. Окуньков. – Москва: НОРМА, 2001. – 824 с.
125. Олуйко В. М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. / В. М. Олуйко. – Київ: Юрінком Інтер, 2004. – 216 с.
126. Оніщук М. В. Проблеми утвердження референдної демократії та унормування інституту лобювання в Україні / М. В. Оніщук // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності / М. В. Оніщук., 2009. – (3). – С. 3–8.
127. Оніщук М. В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики: Монографія / М. В. Оніщук. – Київ: Видавництво Європейського університету, 2009. – 450 с.
128. Оніщук М. В. Референдуми з питань зміни території України, адміністративно-територіальні референдуми і референдарна демократія: проблеми теорії та практики. / М. В. Оніщук. // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – №4. – С. 44–54.

129. Оніщук М. Категорія “референдна демократія” в конституційному праві України / М. Оніщук // Право України / М. Оніщук., 2007. – (11). – С. 2–11.

130. Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения / В. С. Основин. – Москва: Юридическая литература, 1965. – 168 с.

131. П.Г. Виноградовъ, Академикъ Императорской Академіи Наукъ, Профессоръ Оксфордскаго Университета. Очерки по теоріи права. Поставщикъ двора Его Величества т-во скоропечатни А.А.Л. Евеноонъ. Москва. 1915. – 451 с.

132. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Перерва Ю. М. – Київ, 2009. – 21 с.

133. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України [Електронний ресурс] // Голос України. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-п>.

134. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики. : дис. канд. юр. наук : 12.00.01 / Погорелова З. О. – Харків, 2004.

135. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Погорелова З. О. – Харків, 2004. – 19 с.

136. Погорілко В. Ф. Референдне право України : навчальний посібник для студентів вузів / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – Київ: Ліра-К, 2006. – 366 с.

137. Погорілко В. Ф. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / В. Ф. Погорілко. – Київ: А.С.К., 2003. – 652 с.

138. Погорілко В. Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнічук, Н. І. Руда. – К., 2001. – 354 с.

139. Погорілко В. Ф. Органи державної влади України / В. Ф. Погорілко. – Київ: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2002. – 592с.

140. Погорілко В. Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / В.Ф. Погорілко. – НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Ін Юре, 1997 – 51 с.

141. Погорілко В.Ф. Гарантії правові // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко(відп. ред.) та ін. – К.: «Українська енциклопедія», 1998. – Т. 1 А.- Г.- 695 с.

142. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність / Шемшученко Ю.С. (заг. ред.). Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. 2000.- 249 с.

143. Погорілко Л. А. Нова Конституція України: Текст основного закону: Огляд і коментарі / Л. А. Погорілко. – Київ: Наук. думка, 1996. – 132 с.

144. Погребной И. М. Теория права. Учебное пособие. [Електронний ресурс] / И. М. Погребной. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.pravoznavec.com.ua/>.

145. Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України [Електронний ресурс] // Голос України. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.

146. Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 548 від 29 грудня 1997 року. [Електронний ресурс] // Сторінка «Законодавство України» сайту Верховної Ради України. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.rada.gov.ua>.

147. Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации / С. В. Пооленина. – Москва: ИГиП РАН, 1996. – 146 с.

148. Портнов А. В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні: монографія / А. В. Портнов. – Київ: Логос, 2008. – 155с.

149. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави» [Електронний ресурс] // Голос України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/182-19>

150. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации Окунькова Л.А. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://constitution.garant.ru>.

151. Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О.Е.Кутафина [Електронний ресурс]. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: http://constitution.garant.ru/DOC_30000.htm.

152. Приходько Х. В. Представницька функція Верховної Ради - парламенту України : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Приходько Х. В. – Київ, 2004. – 242 с.

153. Про вибори народних депутатів України: Закон України. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №27. – С. 366.

154. Про вибори Президента України: Закон України. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №14. – С. 81.

155. Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України": Указ Президента України [Електронний ресурс] // Голос України. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/197/2003>.

156. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України № 742-VII від 21.02.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

157. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 1995 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 19. – С. 134-142.

158. Про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 3207 від 20.06.2003 року): проект Закону України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: www.rada.gov.ua.

159. Про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4290 від 31.03.2009 року): проект Закону України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: www.rada.gov.ua.

160. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. -№ 28.- Ст. 532.

161. Про впорядкування управління майном, що забезпечує діяльність органів законодавчої та виконавчої влади : Декрет Кабінету Міністрів України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993. -N 27.- Ст.292.

162. Про всенародне обговорення проекту Податкового кодексу України: Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Голос України. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102454.html.

163. Про всеукраїнський референдум: Закон України // Офіційний вісник України. – 2012. – №92. – С. 7.

164. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991.- N 33.- Ст.443.

165. Про громадські об'єднання: Закон України. // Голос України. – 2012. – №70. – С. 62.

166. Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1993.- №9. - С. 60-63.

167. Про звернення громадян: Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

168. Про Кабінет Міністрів України: Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

169. Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР: Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1988. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6008-11>.

170. Про порядок використання прибутку державних підприємств, установ і організацій: Декрет Кабінету Міністрів України //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993.- N 27. –Ст. 290.

171. Про правонаступництво України: Закон України [Електронний ресурс]. – 1991. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>.

172. Про проведення парламентських слухань на тему: «Про військово-медичну доктрину України»: Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Голос України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/351-19>.

173. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 37. – С. 550.

174. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Освіта, охорона здоров’я та соціальне забезпечення дітей з порушеннями психофізичного розвитку: проблеми та шляхи їх вирішення”: Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Голос України. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DG3VO00A.html.

175. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Про зняття з експлуатації Чонобильської АЕС, об’єкт “Укриття” та перспективи розвитку зони відчуження”: Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Голос України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/348-19>.

176. Про Робочу групу з питань реформування кримінального судочинства : Указ Президента України //Урядовий кур’єр .- 2010 .- 98 с.

177. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993.- N 27.- Ст.289.

178. Про статус народного депутата України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

179. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1998.- № 20. – Ст. 99.

180. Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з підготовки проекту закону про розвиток і застосування мов в Україні: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 13. – С. 235.

181. Про Центральну виборчу комісію: Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>.

182. Протокол Центральної виборчої комісії по виборах Президента України та з всеукраїнського референдуму «Про результати всеукраїнського референдуму» від 1 грудня 1991 року/Архів Верховної Ради України.-58 с.

183. Прохоров А. М. Советский энциклопедический словарь / А. М. Прохоров. – Москва: Сов. энциклопедия, 1989. – 1632 с.

184. Рабінович П. М. Права людини і громадянина: Навчальний посібник / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – Київ: Атіка, 2004. – 464с.

185. Радев Я. Законодательный процесс / Я. Радев, К. Лазаров, Д. Станчев – Софія, 1985. – С. 36–37.

186. Рамазанова Э. Т. Институт законодательной инициативы в правовой системе Российской Федерации: теория и практика реализации : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Рамазанова Э. Т. – Москва, 2005. – 15 с.

187. Раскатов Р. В. К вопросу о понятии субъекта правотворческой деятельности Советского общенародного государства. / Р. В. Раскатов. // “Вестник МГУ”. Серия “Право”. – 1974. – №1. – 54 с.

188. Раянов Ф. М. Проблемы теории государства и права (Юриспруденции): Учебный курс / Ф. М. Раянов. – Москва: Право и государство, 2003. – 304 с.

189. Регламент Верховної Ради України. Затверджено Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Голос України від 17.02.2010 - № 28.- С. 133.

190. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Принят 25 марта 1994 постановлением Государственной Думы N 80-І ГД. [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.duma.gov.ru/>.

191. Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Принят Постановлением Палаты Представителей Национального собрания Республики Беларусь 9 октября 2008 №1033-ПЗ/ІХ [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://house.gov.by>.

192. Регламент Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь. Принят Постановлением Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь 19 декабря 2008 г. № 57—СР4/І. [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.sovrep.gov.by>

193. Регламент Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ. [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://council.gov.ru/>.

194. Регушевський Е. Є. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Регушевський Едуард Євгенович – Київ, 2004. – 206 с.

195. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д.Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва. – Київ: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.

196. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн. / О. Дашковська. [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5684/1/Dashkovska_235.pdf

197. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: Навч. посіб. / А. М. Ришелюк. – Київ: Вид-во НАДУ, 2004. – 220 с.

198. Рішення Конституційного Суду України № 23-рп/2008 від 15 жовтня 2008 року у справі за конституційним поданням 51 народного

депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) // Вісник Конституційного суду України - 2009 р.- № 1.-Ст. 8.

199. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2008 від 16 квітня 2008 року 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) // Вісник Конституційного суду України - 2008 р.- 15 с.

200. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року №3-рп/2008 (справа про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку) // Вісник Конституційного суду України - 2008 р.- № 2.- Ст.7.

201. Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року №7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата) // Урядовий кур'єр від 23.04.2003 - № 76.- Ст.22.

202. Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року №1-рп/2007 (справа про звільнення судді з адміністративної посади) // Офіційний вісник України від 11.06.2007 - 2007 р.- № 40 /48.- Ст. 71.

203. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року №15 рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання).- 2004. – 122с.

204. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року №9-зп (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) // Офіційний вісник України від 22.01.1998.- № 1.- Ст. 169.

205. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року №3-рп/2012 у справі за конституційним поданням Правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України. Вісник Конституційного Суду України 2012 р., № 2, с. 25

206. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року №3-рп/2000 у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою).- 2000.-12 с.

207. Рішення Конституційного Суду України від 29 січня 2008 року №2-рп/2008 (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення) // Вісник Конституційного суду України - 2008 р. - № 1.- Ст. 48.

208. Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом).- 2005.- 116с.

209. Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року №9-рп/2004 (справа про координаційний комітет) // Урядовий кур'єр від 28.04.2004 - № 80.- Ст. 38.

210. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 93 Конституції України, частини першої статті 35 Закону України "Про бюджетну систему України" (справа про зміни до закону про бюджет). Офіційний вісник України від 08.06.2001. – 2001.- №21.-Ст. 258.

211. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №338-р “Про затвердження плану заходів з підтримки розвитку індустрії програмної продукції на 2015 рік”. [Електронний ресурс] // Сторінка «Законодавство України» сайту Верховної Ради України.. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.rada.gov.ua>.

212. Ростовщиков И. В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР. (вопросы теории) / И. В. Ростовщиков. – Саратов: Изд-во ун-та, 1988. – 119 с.

213. Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе. : дис. докт. юр. наук : 12.00.02 / Руденко В. Н. – Екатеринбург, 2003. – 435 с.

214. Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Руденко В. Н. – Екатеринбург, 2003. – 13 с.

215. Руденко В. Н. Методология исследования прямой демократии в современном обществе / В. Н. Руденко. // Правоведение. – 2003. – №4. – С. 38–51.

216. Рыбкин И. П. Государственная Дума: пятая попытка. Очерк новейшей истории представительной власти в России / И. П. Рыбкин. – Москва, 1994. – 417 с.

217. Рябець М. М. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики / М. М. Рябець. – Київ: Центральна виборча комісія, 2001. – 360 с.

218. Савков А. Референдум як форма народовладдя: теорія і практика застосування в Україні / А. Савков. // Щомісячний науково-практичний журнал “Управління сучасним містом”. – 2007. – №1. – С. 22–30.

219. Савчин М. В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу. : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Савчин М. В. – Київ, 2004. – 231 с.

220. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: Монографія / М. В. Савчин. – Ужгород: Ліра, 2009. – 372 с.

221. Сафаров В. А. Развитие непосредственной демократии в СССР / В. А. Сафаров. – Москва: Вопросы политической организации Советского общества в период развёрнутого строительства коммунизма, 1962.- 462 с.

222. Сафаров Р. А. Институт референдума в условиях общенародного государства / Р. А. Сафаров. // Советское государство и право. – 1963. – №6. – С. 15–25.

223. Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади / А. О. Селіванов. – Київ: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2008. – 120 с.

224. Селіванов А. Проблемні аспекти законотворчого процесу та їх відображення в рішеннях Конституційного Суду України / А. Селіванов // Право України. – 2004. – № 9. – С. 34–36.

225. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник / О. Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2000. – 704 с.

226. Сміт Д. Роль законодавчої влади в ліберально-демократичних суспільствах. / Дженіфер Сміт. – Харків, 2001. – 104 с.

227. Современные буржуазные учения о капиталистическом государстве. – Москва, 1967.- 342 с.

228. Старшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. для студентов юрид. вузов и фак. / Б. А. Старшун. // БЕК. – 1996. – 758 с.

229. Тахоева С. С. Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации: Вопросы теории и практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Тахоева С. С. – Москва, 2009. – 19 с.

230. Тахтарев К. М. От представительства к народовластию / К. М. Тахтарев. – СПб, 1907. – 317 с.

231. Тацій В. Конституційне право. Критерій, ступінь обґрунтованості / В. Тацій, Ю. Тодика. // Віче. – 1995. – №5. – С. 3–16.

232. Тацій В. Я. Конституційне право України / В. Я. Тацій, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика. – Київ: Український центр правничих студій, 1999. – 376 с.

233. Тацій В. Я. Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой. – Харків: Право, 2003. – 808 с.

234. Теплюк М. О. Введення в дію законів України: питання теорії та практики. / М. О. Теплюк, О. І. Ющик. – Київ: Парламентське вид-во, 2011. – 200 с.

235. Тихомиров В. Законотворчество и план / В. Тихомиров, А. Пиголкин, И. Казьмин. // Народный депутат. – 1990. – №9. – С. 95–98.

236. Тихомиров Ю. А. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю. А. Тихомиров. – Москва: Юрид. лит., 1994. – 136 с.

237. Тихомиров Ю. А. Теория закона / Ю. А. Тихомиров. – Москва, 1982. – 360 с.

238. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества: (субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). / Ю. А. Тихомиров. – Москва: Мысль, 1984. – 223 с.

239. Ткачук А. Законодавча техніка. Практичний посібник. Як готувати проекти законів. / А. Ткачук. – Київ: Ін-т громад. сусп-ва, 2004. – 184 с.

240. Тодика Ю. Конституція як соціальна цінність // Право України. – 2000. - №12.- С.10-11.

241. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики.-Х.: Факт, 2000. – С. 552-553.

242. Топорин Б. Н. Юридическая энциклопедия / Б. Н. Топорин. – Москва: Юристь, 2001. – 1272 с.

243. Троицкий С.В. Институт референдума в освободившихся странах в Южной Азии/ С.В.Троицкий // Избирательное право и выборы.- М., 1990. – С. 23 – 40.

244. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права / Е. Н. Трубецкой. – СПб: Издательство “Лунь”, 1998. – 224 с.

245. Указ Президента України від 3 березня 2015 року № 119 / 2015 “Про Конституційну Комісію” [Електронний ресурс] // Урядовий кур’єр. – 2015. – Режим доступу до ресурсу:http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U040_15.html.

246. Указ Президента України від 30 січня 2015 року № 40/2015 «Про додаткові заходи щодо забезпечення проведення часткової мобілізації у 2015 році» від 31.01.2015 [Електронний ресурс] // Урядовий кур’єр. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/40/2015>.

247. Указ Президента України від 31 березня 2015 року № 190/2015 "Питання Конституційної Комісії" [Електронний ресурс] // Урядовий кур’єр. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U190_15.html.

248. Указ Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. Офіційний вісник України від 18.02.2008 – 2008.- № 10.- Ст. 10.

249. Українська загальна енциклопедія. Під головною редакцією І. Раковського. Том другий. – Львів-Станиславів-Коломия: Рідна школа. – 624 с.

250. Урюпин А. Н. Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Урюпин А. Н. – Москва, 2008. – 32 с.

251. Участь громадян у законотворчому процесі: поняття, система, принципи // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. / – Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – (57). – С. 176–181.

252. Фаберов Н. П. Марксистско-ленинская концепция социалистической демократии / Н. П. Фаберов. // Проблемы теории социалистического государства и права. – 1977.

253. Фарберов В. М. Демократия развитого социалистического общества/ В. М. Фарберов. – Москва: 1975. - 215 с.

254. Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. “Конституция Австрийской республики [Електронний ресурс] // Издательство Норма. – 2001. – Режим доступа до ресурсу: http://constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm#sub_para_N_2004.

255. Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральное собрание Российской Федерации Государственная Дума. Официальный сайт – Режим доступа до ресурсу: <http://ntc.duma.gov.ru/>.

256. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ / "О референдуме Российской Федерации. [Електронний ресурс] // Федеральное собрание Российской Федерации Государственная Дума. Официальный сайт – Режим доступа до ресурсу: <http://ntc.duma.gov.ru/>.

257. Федоренко В. Всеукраїнський референдум. Уроки на завтра? / В. Федоренко, І. Гузенець // Віче / В. Федоренко, І. Гузенець., 1999. – (10). – С. 18-19.

258. Федосов С. В. Общественная палата Российской Федерации в системе институтов гражданского общества : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Федосов С. В. – Москва, 2007.- 14 с.

259. Фрицький О. Ю. Теоретичні засади державної влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.02 / Фрицький О. Ю. – Київ, 2009. – 38 с.

260. Фролов И. Т. 6. Введение в философию: Учебник для вузов в 2 ч. / И. Т. Фролов, Э. А. Араб-Оглы. – Москва: Политлитература, 1989. – 639 с.

261. Хабриева Т. Я. Парламентское право России / Т. Я. Хабриева. – Москва, 1998. – 214 с.

262. Хабриева Т. Я. Парламентское право России: Учеб. пособие / Т. Я. Хабриева. – Москва: Юристъ, 2003. – 655 с. – (2). – 554 с.
263. Хаврук І. А. Референдуми в перехідних демократіях (на прикладі України, Білорусі та Росії) : дис. канд. політ. наук : 23.00.02 / Хаврук І. А. – Рівне, 2005. – 257 с.
264. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – Москва: Юрид. лит., 1974. – 340 с.
265. Хвостов В. М. Общая теория права. Элементарный очерк. По изданию 1911 г. [Электронный ресурс] / В. М. Хвостов // Allpravo.Ru. – 2003. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.allpravo.ru>.
266. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебное пособие / В. Н. Хропанюк. – Москва: “Дабахов, Ткачев, Димов”, 1995. – 384 с.
267. Цвик М. В. О формах непосредственной демократии в областизаконодательной деятельности советского государства (всенародное обсуждение законопроектов и референдум) / М. В. Цвик. // Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма. Тезисы докладов и научных сообщений. – 1962. – С. 56–62.
268. Цвик М. В. Проблемы теории социалистической демократии : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук / Цвик М. В. – Москва, 1986.- 25 с.
269. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / В. Е. Чиркин. – Москва: Юристъ, 2001. – 600 с. – (2). – 376 с.
270. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. / В. Е. Чиркин. – Москва, 1998. – 519 с.
271. Чиркин В. Е. Об объекте конституционного регулирования / В. Е. Чиркин. // Государство и право. – 2005. – №4. – С. 5–8.
272. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. / В.Е. Чиркин // РАН, Институт государства и права. – М.:Юрист, 1997. – 568с.
273. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Чуб О. О. – Харків, 2004. – 225 с.
274. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – Москва: Юристъ, 1999.- 423 с.
275. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. / В. М. Шаповал. – Київ: АртЕк, Вища школа, 1997. – 264 с.
276. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. [Електронний ресурс] / В. Шаповал – Режим доступа до ресурсу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=398>.
277. Шаповал В.М. Основний Закон України і референдум: до питання про «стабільність» Конституції / В. М. Шаповал. // Право України. – 2000. – №2. – С. 3–6.

278. Шахназаров Г. Х. Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории / Г. Х. Шахназаров. – Москва: Политиздат, 1974. – 336с.
279. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини / Ю. Шемшученко // Право України / Ю. Шемшученко., 2001. – (8). – С. 13–14.
280. Шемшученко Ю. С. Великий енциклопедичний юридичний словник / Ю. С. Шемшученко. – Київ: “Юридична думка”, 2007. – 992с.
281. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ю. С. Шемшученко. – Київ: “Укр. енцикл.”, 1998. – (1). - 672 с.
282. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ю. С. Шемшученко. – Київ: “Укр. енцикл.”, 1998. – (2). - 570 с.
283. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ю. С. Шемшученко. – Київ: “Укр. енцикл.”, 2002. – (4). - 720 с.
284. Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.01 / Шипілов Л. М. – Харків, 2004. – 225 с.
285. Шляхи подолання рейдерства: удосконалення законодавства та посилення реагування правоохоронних органів на протиправні дії його організаторів і виконавців. Матеріали комітетських слухань, проведених 17 вересня 2008 року. – Київ, 2008. – 196 с.
286. Шмелев А. В. Референдум как объект теоретико-правового исследования : дис. канд. юр. наук : 12.00.01 / Шмелев А. В. – Саратов, 2006. – 179 с.
287. Щербанюк О. В. Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні / О. В. Щербанюк. // Публічне право. – 2013. – №3. – С. 23–30.
288. Щербанюк О. В. Народний суверенітет в політико-правовому будівництві сучасної держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.02 / Щербанюк О. В. – Київ, 2014. – 25 с.
289. Щербанюк О. В. Народний суверенітет і реалізація владоспроможності демократичної держави: монографія. / О. В. Щербанюк. – Київ: Логос, 2013. – (2). – 306 с.
290. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина – Київ: 2013, 2013. – 398 с.
291. Энциклопедический словарь – Москва: Бр. А. и И. Гранать и Ко, 1989. – 426 с.
292. Энциклопедический словарь – Москва: Бр. А. и И. Гранать и Ко. Том 33.– 688 с.
293. Энциклопедический словарь Т-ва «Бр. А. и И. Гранать и Ко» / [Ю. С. Гамбаров, В. Я. Жельезнов, М. М. Ковалевский та ін.]. – Москва.-1986.- Т.20- 796 с.
294. Юридическая энциклопедия, или органическое изложение науки о правъ и государствъ, на основаніи принциповъ этической философіи права – Москва: 1863. – 545 с.

295. Юридична енциклопедія – Київ: : „Українська енциклопедія” ім М.П. Бажана, 2003.- 780 с.

296. Ющенко О. О. Конституційно-правові засади референдарного законотворчого процесу в Україні. / О. О. Ющенко. // Науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності “Митна справа”. – 2012. – №5. – С. 269–276.

297. Ющенко О. О. Недосконалість законодавства про референдум як один із основних чинників зловживання владою в процесі референдуму. / О. О. Ющенко. // Щомісячний правовий часопис «Юридична Україна». – 2009. – №5.- С.13-16.

298. Ющик О. І. До питання методології пізнання законодавчого процесу в Україні / О. І. Ющик, 2009. – (10). – С. 89–95.

299. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія / О. І. Ющик. – Київ: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.

300. Явич Л. С. Сущність права / Л. С. Явич. – Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1985. – 206 с.

301. Янчук А. О. Безпосереднє здійснення влади народом в Україні (конституційно-правовий аналіз): Монографія / А. О. Янчук. – Кам'янець-Подільський: ТОВ “Друкарня Рута”, 2014. – 492 с.

302. Янчук А. О. Конституційно-правові засади безпосереднього здійснення влади народом України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.02 / Янчук А. О. – Київ, 2015. – 421 с.

303. Янчук А. О. Проведення референдумів в Україні (конституційно-правові аспекти) : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Янчук А. О., 2009.- 216 с.

304. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Харків: Вид-во Національ-ного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

305. A comparative study of referendums – Manchester: Manchester University Press, 2002. – 92 с.

306. Batler D. Referendums around the world: the growing use of direct democracy / D. Batler, A. Ranney. – Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994. – 75 p.

307. Black's Law Dictionary// With Pronunciations. Sixth Edition.- St. Paul, 1990. - 1657 p.

308. Bregman J. Theoretical Frameworks of Deliberative Democracy. Working Draft. [Електронний ресурс] / Jay Bregman. – 2000. – Режим доступу до ресурсу: <http://cyber.law.harvard.edu/projects/deliberation/theory/>.

309. Bringing in the people a comparison of constitutional forms and practices. – the Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. – 45 p.

310. Cohen J. Deliberation and Democratic Legitimacy James Bohman and William Rehg, eds. Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics / Joshua Cohen., 1997. – 70 p.

- 311.** Introducing Direct Democracy in Canada. [Электронный ресурс] // IRPP. – 2001. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.irpp.org>.
- 312.** Is the Referendum a Constitutional Safeguard? Mads Qvortrup Professor of Political Science University of Copenhagen. [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <http://www.iandrinstitute.org>.
- 313.** Lauterpacht H. International Law and human rights / H. Lauterpacht., 1950. – 212 с.
- 314.** Mendelsohn M. Introducing Direct Democracy in Canada [Электронный ресурс] / M. Mendelsohn, A. Parkin // Vol. 7. – 2001. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.irpp.org/choices/archive/vol7no5.pdf>.
- 315.** Parliaments of the world: a comparative ref. Compendium, 1986. – 67с.
- 316.** Piper B. Analysis of Voter Behaviour Regarding Tax Initiatives / B. Piper. – Washington: Citizen Lawmaker Press, 2000. – 7 с.
- 317.** Referendum Act. Published by the Minister of Justice at the following address: <http://laws-lois.justice.gc.ca>.
- 318.** Schmidt D. Citizen lawmakers / David Schmidt. – Philadelphia., 1989. -317 p.
- 319.** Smith D. Howard Jarvis' Legacy Assessing Anti-Tax Initiatives in the American States [Электронный ресурс] / D. Smith – Режим доступа до ресурсу: <http://www.irpp.org/choices/archive/vol7no5.pdf>.
- 320.** The politics of direct democracy: referendums in global perspective – Toronto: Broadview Press, 2003. – 78 p.
- 321.** Tully, Stephen. Corporations and international lawmaking / Stephen Tully. Koninklijke Brill.- the Netherlands, 2007. - 312 p.
- 322.** United Nations and Human Rights: a critical appraisal / Boven T.C. // Human rights and US foreign policy. 1979.