

Поняття правотворчої діяльності народу

А.О. Янчук

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
конституційного,
адміністративного та
міжнародного права,
ВНЗ «Університет
економіки та права
«КРОК»

У статті досліджено наукові підходи до визначення терміну «правотворча діяльність народу», проаналізовано точки зору різних авторів на цю проблематику. У результаті аналізу узагальнено наукові підходи до визначення досліджуваного поняття, виокремлено його ознаки, на підставі чого запропоновано авторське визначення цього терміну.

В статье исследованы научные подходы к определению термина «правотворческая деятельность народа», проанализированы точки зрения различных авторов на данную проблематику. В результате анализа обобщены научные подходы к определению исследуемого понятия, выделены его признаки, на основании чего предложено авторское определение данного термина.

The article deals with scientific approaches to the definition of «law-making activities of the people», analyzes the opinions of various authors on this problem. The analysis, summarized the scientific approaches to study the concept, its distinguished features on the basis of which the author proposes the definition of the term.

Ключові слова: *безпосереднє здійснення влади народом, народний суверенітет, народовладдя, правотворчість, правотворча діяльність народу.*

Постановка проблеми

У динамічній правовій системі суспільства правотворчості відводиться провідне місце. Це пояснюється тим, що саме вона надає праву певної форми, оформлює його. Тому правотворча діяльність народу становить величезний інтерес як з точки зору теорії, так і практики здійснення влади народом безпосередньо, адже саме через правотворчу діяльність народ інтерпретує належну йому владу в імперативні, юридично оформлені акти.

Дослідження поняття правотворчої діяльності народу характеризується багатоманітністю підходів до розуміння цього терміну, різноманітністю думок щодо доцільності здійснення такої діяльності народом, а інколи й дискусіями щодо фактичної правоспроможності народу як цілісного суб'єкта на проведення такої діяльності. З огляду на зазначене актуальним є дослідження та визначення поняття правотворчої діяльності народу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню окремих питань безпосередньої, у тому числі й правотворчої діяльності народу присвячували свої праці

такі дослідники, як Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.Ф. Коток, В.В. Копейчиков, В.В. Кравченко, В.В. Комарова, Ю.Р. Мірошніченко, М.В. Оніщук, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, І.Д. Сліденко, Л. Тельєн, О.Ю. Тодика, Р.Г. Гезей, Т.І. Кронін, Л. ЛеДюк, О.Г. Мурашин, Д. Хеллоуелл, В.Л. Федоренко, В.Є. Чиркін, В.М. Шаповал, Л.М. Шипілов, О.І. Ющик та інші вчені.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

У попередніх працях ми вже відзначали нерозривний зв'язок правотворчої діяльності народу з установчою [1]. По суті, правотворча діяльність народу є одним із видів установчої діяльності народу. Тому, досліджуючи поняття та зміст правотворчої діяльності народу, слід зазначити її змістовну, формальну та функціональну поєднаність із поняттям «установча діяльність народу», до якого вона має відношення як конкретне до загального, частини до цілого.

Ми ж досліджуємо правотворчість Українського народу окремо від його установчої діяльності в силу того, що вона має

особливий характер серед інших видів установчої діяльності народу, адже характеризує один із видів безпосередньої діяльності народу, без якої ця діяльність не мала б цілісного та завершеного вигляду, зовнішнього виразу такої діяльності. Крім того, ця діяльність має найбільш точне документальне й текстуальне оформлення, тобто абсолютно визначений формально-юридичний результат такої діяльності.

Формулювання цілей статті

Зважаючи на важливість дослідження поняття «правотворча діяльність народу» саме як різновиду безпосередньої владної діяльності народу й особливого виду установчої діяльності, а також у зв'язку з відсутністю комплексних наукових розробок у цій сфері, ця стаття буде присвячена визначенню поняття «правотворча діяльність народу».

Виклад основного матеріалу дослідження

Ідея безпосередньої правотворчої діяльності народу стає предметом дослідження в епоху виникнення ідей народовладдя, обмеження абсолютної влади монарха. Так, В.М. Шаповал у своїх дослідженнях зазначає, що теоретичною основою становлення відповідного конституційного інституту є ідеї, запропоновані французькими мислителями XVIII ст. – Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є та іншими [2, с. 132].

Із тих часів дослідження правотворчої діяльності народу, правової природи такої діяльності не припинялися. А сама правотворчість народу еволюціонувала залежно від конкретних історичних обставин, національних традицій тієї чи іншої держави.

Безумовно, правотворчість здебільшого здійснюється органами публічної влади, однак, у силу закріплення принципу народного суверенітету та належності й неподільності влади народу, правотворча діяльність народу сприймається як стале явище та вже практично ніким не ставиться під сумнів. Так, зокрема, сучасні автори відводять належне, ключове місце правовим актам, ухваленим унаслідок безпосередньої діяльності народу [3]. Інші навпаки – наголошують на тому, що «пред-

ставницьке управління дає більше шансів на отримання справедливого, корисного, раціонального законодавства, ніж управління пряме» [4, с. 196].

Так чи інакше, здійснення правотворчої діяльності народу пов'язане з поняттям «народний суверенітет», яке з'являється в науковому обігові у XVII столітті. Саме дослідження та обґрунтування теорії народного суверенітету науковцями XVII-XVIII століть згодом стало поштовхом до дослідження проблематики народовладдя [5, с. 38], у тому числі його правотворчої діяльності.

Вивчення ж теоретичних основ народовладдя засвідчує, як стверджують окремі дослідники, що держава може вважатися суверенною тільки тоді, коли реалізує волю народу та коли її система управління є демократичною. Якщо ж держава не підтримується демократично організованим суспільством, то вона не може бути визнана суверенною в тому значенні, що не є носієм суверенітету народу, який виражається в праві самостійно визначати своє майбутнє, свою долю [6, с. 27]. З огляду на зазначене правотворча діяльність, здійснювана безпосередньо народом, є одним із ключових чинників забезпечення демократичної складової сучасної держави.

Окремі аспекти правотворчої діяльності народу досліджуються в працях «Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення» [7], «Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність» [8], «Джерела конституційного права країни» [9], «Система сучасних джерел конституційного права України» [3, с. 118-159] та низці інших праць. Так, зокрема в роботі «Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення» зазначається, що правова держава та громадянське суспільство, що формуються, передбачають утвердження правових взаємовідносин між владою та громадянами, які є, зрештою, основними законотворцями і, водночас, суб'єктами права. За своєю сутністю законотворчий процес потребує прозорості, відкритості, доступності та участі в ньому громадян і громадських організацій, є ключовим елементом для реалізації демократії в Україні [7, с. 87].

Певні спроби надати визначення поняття «правотворча діяльність народу» були здійсненні як у межах спеціальних юридично-етимологічних досліджень, так і в межах узагальнень термінологічної бази.

Зокрема, у словнику термінів і понять «Законодавча діяльність» правотворчість визначається як форма владної діяльності держави, спрямованої на створення законів та інших нормативно-правових актів, за допомогою яких у чинній юридичній системі запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [10, с. 281]. До того ж, у межах дослідження цього поняття, зазначається, що за суб'єктами правотворчість диференціюється на безпосередню правотворчість народу через референдум та інші види правотворчості [10, с. 282].

При цьому, більшість тлумачних словників та іншої літератури пріоритет у правотворчій діяльності надають державі, як втіленій у систему спеціальних органів політико-територіальній організації влади, зазначаючи, що розроблення та прийняття правових норм є прерогативою держави [11, с. 917].

Зазначене не є дивним, адже практика багатьох країн, у яких застосовувалася безпосередня правотворча діяльність, поступово втрачала своє значення, віддаючи прерогативу парламентам. Так, наприклад, у деяких північноамериканських колоніях певний час існувала практика, за якою попередньо ухвалені представницькими органами влади закони затверджували на зібраннях громадян за місцями проживання. Однак ще до проголошення незалежності законотворення набрало тут характеру прерогативи представницьких (законодавчих) органів [12, с. 327-328].

Тлумачні словники радянської епохи прямо зазначають, що правотворчість – це діяльність компетентних державних органів, громадських організацій та інших органів, спрямована на створення, зміну або скасування норм права [13, с. 61], абсолютно не пов'язуючи таку діяльність із діяльністю народу, навіть не розглядаючи такої можливості.

Водночас, другий із ключових термінів досліджуваного словосполучення «правот-

ворча діяльність народу» – «діяльність», «Великий тлумачний словник сучасної української мови» визначає як застосування своєї праці до чого-небудь [11, с. 228]. Інші ж тлумачні словники визначають її як специфічну людську форму відношення до оточуючого світу, зміст якої становлять цілеспрямовані зміни та перевтілення в інтересах людей [14, с. 382], або ж як спосіб буття людини у світі, здатність її вносити в дійсність зміни [15, с. 389].

Таким чином, з аналізу підходів до визначення ключових термінів словосполучення «правотворча діяльність народу» можна зробити висновок, що її необхідно розглядати як специфічну людську форму відношення до оточуючого світу, зміст якої становлять цілеспрямоване створення, зміна або скасування норм права в інтересах людей.

Разом із тим, для повноцінного, всебічного дослідження цього терміну необхідно звернутися до практики його застосування, значень, у яких він використовується фахівцями.

Так, поряд із поступовим розвитком теоретичних досліджень правотворчої діяльності народу, розвивається й відповідне законодавство, складається відповідна практика правотворчої діяльності народу. У першу чергу це пов'язано з конституційним регулюванням, відповідними правовими позиціями Конституційного Суду України.

У контексті пошуку відповіді на питання щодо визначення поняття «правотворча діяльність» народу необхідно вирішити питання щодо можливості застосування до такої діяльності поняття та ознак, що використовуються в ході правотворчої діяльності держави в особі спеціально уповноважених органів. Чи відрізняються наприклад, закони та інші правові акти, ухвалені в результаті правотворчої діяльності народу, від законів та інших актів, ухвалених у результаті правотворчої діяльності спеціально уповноважених органів публічної влади.

Так, окремі науковці стверджують, що відмінності між законами-референдумни-

ми актами і законами-парламентськими актами в юридичній силі існують тільки тоді, коли це прямо застережено в конституції, а такі застереження зазвичай відсутні [12, с. 310-311].

На нашу думку, акти, ухвалені в результаті правотворчої діяльності народу будуть відрізнятися від інших актів не тільки за юридичною силою, тобто правовими результатами їх ухвалення. Вони також суттєво відрізнятимуться й за процесуальними способами ухвалення та набрання чинності. Така думка, з-поміж іншого, впливає з виведеної Конституційним Судом України правової позиції, у якій зазначається, що «Виходячи із змісту частин першої, другої статті 94 Конституції України Конституційний Суд України дійшов висновку, що в них урегульовано процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих саме Верховною Радою України. Про це свідчить і та обставина, що статтю 94 Конституції України вміщено в розділі IV «Верховна Рада України», а питання щодо референдумів виокремлені в розділі III «Вибори. Референдум». Процедuru підписання і оприлюднення законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, у Конституції України не врегульовано» (абзац сьомий пункту 6 мотивувальної частини рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 [16]).

При цьому, досі в літературі зустрічаються точки зору щодо неприпустимості здійснення правотворчої (мається на увазі законодавчої) функції будь-яким іншим суб'єктом (у тому числі й народом), окрім парламенту. Зазначені висновки здебільшого будуються на принципі правового суверенітету парламенту (або верховенства парламенту). Цей принцип полягає в тому, що вся законодавча влада зосереджена в парламенті та що тільки він може приймати і скасовувати статuti, зупиняти їх дію [17]. Частина британських авторів – adeptів такого підходу вважає, що проведення референдуму (із законодавчих питань – авт.) не узгоджується з принципом верховенства парламенту. Більш помірковані розглядають референдум виключно

як засіб доповнення апробації окремих законопроектів та інших актів, які можуть бути використані за рішенням самого парламенту. На їх думку, результати референдуму мають для парламенту консультативне значення [18, с. 191], а інколи – прямо суперечать демократичним засадам. З цією ідеєю частково можна погодитися, однак заперечувати можливість ухвалення шляхом правотворчої діяльності народу нормативних актів, у тому числі й законів, не вбачається можливим.

При цьому необхідно зазначити, що нині в літературі правотворча діяльність народу не обмежується розглядом владної діяльності народу як кінцевого результату ухвалення рішень, а охоплює значно ширші форми участі народу в правотворчій діяльності.

Так, зокрема, пропонується виділяти форми залучення громадян до законотворчого процесу на кожній стадії його проходження – від прогнозування та планування законотворчої діяльності до оцінки ефективності прийняття законів: участь у парламентських слуханнях, участь у слуханнях парламентських комітетів, публічна апеляція до громадської думки, спонукання громадян до законотворчих ініціатив, організація громадського обговорення законопроектів на веб-сайті Міністерства юстиції України, громадська експертиза законопроектів, моніторинг законодавчої практики формами електоральної оцінки [19, с. 162-163]. У літературі вже нині наголошується на тому, що такі форми залучення громадськості до законотворчого процесу, як консультування, громадські ради, публічні слухання, що в демократичних країнах давно характеризують механізм співпраці парламентів із громадянським суспільством, поступово входять і у вітчизняну практику [20].

Ми ж будемо керуватися тим, що правотворча діяльність народу може як включати такі форми участі громадян у законотворчій діяльності, так і відбуватися без них. Критерієм віднесення цих форм до правотворчої діяльності народу є кінцевий результат такої діяльності, тобто в

разі, якщо зазначені форми участі народу в правотворчості будуть спрямовані на ухвалення, зміну чи скасування норм права безпосередньо народом – такі форми будуть складовою правотворчої діяльності народу, якщо ж вони використовуються окремо від його правотворчої діяльності та не спрямовані на досягнення результату (ухвалення, зміни чи скасування норм права) – такі форми участі громадян не будуть опосередковувати владну, цілеспрямовану діяльність народу на створення правового акта, а отже, фактично не становитимуть частину правотворчої діяльності народу.

Зазначене в першу чергу стосується прив'язки правотворчої діяльності до її мети, форм, результатів і самого процесу.

Для чіткого визначення поняття «правотворча діяльність народу», на нашу думку, необхідно визначити ознаки такої діяльності. Ми вважаємо, що правотворчій діяльності народу як виду владної безпосередньої діяльності народу будуть притаманні спеціальні та загальні ознаки.

Загальні ознаки правотворчої діяльності народу характеризуватимуть її як один із видів безпосередньої владної діяльності народу, а тому, їй будуть притаманні ознаки, характерні для всіх видів безпосередньої діяльності народу. Ці ознаки вже визначені нами в окремих працях [21], а тому зупинятися на них окремо немає сенсу.

Спробуємо визначити спеціальні ознаки правотворчої діяльності народу, що дадуть змогу охарактеризувати її як спеціальний вид владної діяльності народу. Так, виходячи з наведеного вище аналізу діючого законодавства та правових позицій Конституційного Суду України, поглядив учених, можна виділити такі спеціальні ознаки правотворчої діяльності народу:

- є різновидом безпосередньої владної діяльності народу й особливим видом установчої діяльності народу;

- виражає легітимні інтереси та волю всього народу та інтерпретує її в акти правового характеру;

- є реалізацією ідеї, за якою ухвалений нормативний акт є своєрідною правовою формою суспільного договору, що ґрун-

- тується на «загальній волі» (волевиявленні народу);

- має колективний характер, що передбачає участь у правотворчій діяльності народу переважної більшості дієздатного населення;

- є свідомою діяльністю громадян (індивідів), спрямованою на ухвалення народом актів правового характеру;

- є безпосередньою діяльністю як усього народу, так і окремих громадян, що не може делегуватися чи передаватися іншим суб'єктам;

- спрямована на вираження власної волі;
- є співмірною між індивідуальними благами та загальносуспільними інтересами;

- має цільовий характер – спрямованість на ухвалення правового акта;

- кінцевим результатом такої діяльності є документальне (формальне) вираження;

- повністю врегульована нормами права та залежна від відповідного регулювання;

- здійснюється вищим суб'єктом у системі уповноважених суб'єктів правотворчості;

- реалізується в чітко встановлених законом формах – всеукраїнському та місцевому референдумі;

- має чітко встановлений механізм реалізації, поділений на стадії та етапи.

Висновки

Ураховуючи наведені ознаки, спираючись на діюче законодавство та беручи до уваги надбання українських і зарубіжних дослідників, правотворчу діяльність народу необхідно визначати як різновид безпосередньої владної діяльності народу й особливий вид установчої діяльності, що містить виключну, самостійну, безпосередню, цілеспрямовану діяльність як усього народу, так і окремих громадян, полягає у створенні, зміні або скасуванні норм права шляхом прийняття Конституції України, ухваленні та затвердженні законів (інших правових актів) і спрямована на врегулювання соціальних відносин шляхом пізнання й оцінки колективних правових потреб суспільства та держави, індивідуальних потреб громадян та їх задоволен-

ня через створення системи справедливих нормативних актів загальнодержавного та локального значення, ухвалення яких є своєрідною правовою формою суспільного договору, що ґрунтується на «загальній волі» (волевиявленні народу).

Список використаних джерел

1. Янчук А.О. Поняття установчої діяльності народу : конституційно-правовий аспект // А.О. Янчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – Вип. 2/2012. – К., 2012. – С. 40-45.
2. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В.М. Шаповал. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.
3. Цоклан В.І., Федоренко В.Л. Система сучасних джерел конституційного права України : Монографія / За ред. В.Л. Федоренка. – К. : Ліра-К. – 2009. – 400 с.
4. Эсмен А. Общие основания конституционного права / А. Эсмен. – С.-Пб. : Типография В.М. Вольфа, 1898. – 361 с.
5. Янчук А.О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні : монографія / А.О. Янчук. – К. : Київський університет, 2010. – 207 с.
6. Щербанюк О. Доктрина народного верховенства в періоди нового та новітнього часів / О. Щербанюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, № 1 (2012). – С. 24-27.
7. Копиленко О.Л., Богачова О.В. Законотворчий процес : стан і шляхи вдосконалення : кол. моногр. у 2-х ч. / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Реферат, 2010. – 696 с.
8. Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність / За заг. ред. В.О. Зайчука. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2009. – 386 с.
9. Джерела конституційного права країни : Монографія / Ю.С. Шемшученко, Н.М. Пархоменко та інші. – К. : Наукова думка, 2010. – 710 с.
10. Законотворча діяльність : Словник термінів і понять / За ред. В.М. Литвина. – К. : Парламентське видавництво, 2004. – 344 с.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.
12. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм : Монографія / В.М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
13. Українська радянська енциклопедія, том 9. – К., 1983. – видання друге. – Головна редакція Української радянської енциклопедії. – Головна редакційна колегія : О.К. Антонов, Ф.С. Бабичев, Б.М. Бабій, М.П. Бажан та ін. – 560 с.
14. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров ; редкол. : А.А. Гусев и др. – узд. 4-е – М. : Советская энциклопедия, 1987. – 1600 с.
15. Українська радянська енциклопедія, том 3. – К., 1979. – видання друге. – Головна редакція Української радянської енциклопедії. – Головна редакційна колегія : О.К. Антонов, Б.М. Бабій, Ф.С. Бабичев, П.І. Багрій, М.П. Бажан та ін., К. : 1979. – 552 с.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – С. 35.
17. Ткаченко В.Д., Погребняк С.П., Лук'янов Д.В. Порівняльне правознавство / В.Д. Ткаченко, С.П. Погребняк, Д.В. Лук'янов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/category/29/43/35/>
18. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – К. : Княгиня Ольга, 2007. – 416 с. – С. 191.
19. Курс лекцій з питань законотворчості : Навчальний посібник. – К. : «МП Леся», 2011. – 456 с.
20. Погорелова А. Удосконалення роботи офісу депутата в контексті демократичного зміцнення українського парламенту // А. Погорелова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2307/>
21. Янчук А.О. Теоретично-нормативні підходи до визначення поняття «безпосереднє здійснення влади народом» (конституційно-правовий аспект) / А.О. Янчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України № 1/2012. – С. 49-54.