

*Мельниченко В.І.,  
кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри права  
і законотворчого процесу НАДУ*

## **Безпосередня демократія як складова і чинник демократичного врядування в Україні**

У статті йдеться про необхідність переосмислення місця та ролі безпосередньої демократії як найбільш результативного засобу участі народу у вирішенні державних та місцевих справ. Розвиток безпосередньої демократії розглядається як ключова передумова подальшої демократизації публічного врядування. Наголошено на необхідності вдосконалення правової регламентації виборів і референдумів в Україні.

*Ключові слова:* безпосередня демократія, демократичне врядування, референдум, вибори, правове регулювання.

### **Мельниченко В.И. Прямая демократия как составляющая и фактор демократического управления в Украине**

В статье акцентируется внимание на переосмыслении места и роли прямой демократии как наиболее результативного средства участия народа в решении государственных и местных дел. Развитие прямой демократии рассматривается как ключевая предпосылка дальнейшей демократизации публичного управления. Подчеркнута необходимость совершенствования правовой регламентации выборов и референдумов в Украине.

*Ключевые слова:* прямая демократия, демократическое управление, референдум, выборы, правовое регулирование.

### **Melnychenko V.I. Direct democracy as a component and a factor of democratic governance in Ukraine**

The article shows the need to rethink the role and place of direct democracy as the most effective mean of involving people in the process of making decision concerning state and local affairs. Development of direct democracy is considered as a key prerequisite for further democratization of public administration. The need to improve the legal regulation of elections and referendums in Ukraine is also stressed in the article.

*Key words:* direct democracy, democratic governance, referendum, elections, legal regulation.

*Постановка проблеми.* Демократичність організації держави потребує не тільки формального проголошення публічної влади такою, що належить винятково народу, а й безпосередньої участі народу в практичному здійсненні цієї влади. Упродовж останнього десятиріччя в практику вітчизняного публічного врядування ввійшли нові форми участі громадян у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення. І якщо навіть у наукових дослідженнях десять років тому конституційне положення про право громадян брати участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38) тлумачилося як таке, що реалізується передусім через участь у виборах та референдумах [2], то на сьогодні створення громадських рад при органах виконавчої влади, проведення публічних консультацій з громадськістю, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади тощо суттєво розширили уявлення і науковців, і широкого загалу про засоби участі громадян у публічному врядуванні.

Водночас запровадження таких засобів ще не передбачає ні їх високої результативності, ні масованого використання громадянами. Публічне управління і в демократичній державі здійснюється передусім фахово підготовленим персоналом, у якого з часом формується власне розуміння суспільної необхідності й доцільності. Отже, вторгнення громадської ініціативи у сферу професійної діяльності неминуче буде обмеженим, *факультативним*. Таким чином, постає питання щодо чинників, які б, безумовно, на *імперативних* засадах забезпечували демократичність

публічного врядування. Це особливо важливо в пострадянському суспільстві, де бюрократичний апарат тривалий час у своїй діяльності керувався власним розумінням публічних потреб та інтересів. Однак практична необхідність осмислення місця та ролі саме імперативних засобів участі громадян у публічному врядуванні, визначення змісту цих засобів для подальшої демократизації здійснення публічної влади не отримало адекватного відображення в теоретичному пошуку науковців.

*Аналіз останніх публікацій*, у яких започатковано дослідження означеної проблеми, засвідчує зростання інтересу науковців до характеристики демократичного врядування. Зокрема, у працях Н.В.Грицяк, А.Ф.Колодій, В.М.Мартиненка демократичність врядування пов'язується із розширенням участі громадян в управлінні державними і місцевими справами. Активно досліджувалися проблеми здійснення народного волевиявлення як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях. До правової регламентації виборів та референдумів зверталися М.О.Баймуратов, О.В.Батанов, Р.К.Давидов, С.В.Ківалов, Ю.Б.Ключковський, Д.С.Ковриженко, І.О.Кресіна, О.В.Лавринович, С.Г.Рябов, М.І.Ставнійчук, Ю.М.Тодика, В.Л.Федоренко, В.М.Шаповал, Ю.Р.Шведа, інші науковці. Однак при цьому зазвичай дослідники не ставили собі за мету оцінити вплив нормативно-правового регулювання виборів та референдумів на здійснення публічного управління (за винятком визначення ролі місцевих референдумів у безпосередньому вирішенні питань місцевого значення).

До *невирішених раніше частин загальної проблеми* слід віднести визначення ролі безпосередньої демократії в забезпеченні демократичного характеру публічного врядування. З огляду на вельми суперечливий досвід людства впродовж принаймні останніх двох століть щодо визнання демократичності/недемократичності потребує окреслення адекватного цій ролі правового регулювання виборів і референдумів. Небезспірним видається і розуміння сутності демократичного врядування. Певною мірою компенсувати ці прогалини і покликана пропонована наукова розвідка.

*Метою цієї статті* є визначення ролі безпосередньої демократії в забезпеченні демократичного характеру публічного врядування. Відповідно до мети поставлені такі завдання: 1) висвітлити неоднозначність змісту демократичного врядування і сформулювати власне визначення цього поняття; 2) розглянути співвідношення факультативних та імперативних засобів забезпечення демократичності публічного врядування; 3) охарактеризувати роль безпосередньої демократії в демократичному урядуванні; 4) розкрити значення нормативно-правового регулювання форм безпосередньої демократії щодо забезпечення демократичного характеру публічного врядування.

*Виклад основного матеріалу.* Почнемо з того, що вже визначення змісту демократичного врядування є непростим завданням, оскільки останнім часом це поняття використовується як синонім для позначення “доброго врядування”. Імовірно, цей підхід має право на існування, однак виникли б певні труднощі щодо визначення характеру врядування в демократичних державах вже п'ятдесят років тому. Врядування у них тоді, безумовно, було демократичним, хоч і не мало багатьох характеристик сучасного “доброго врядування”. Загалом розвиток демократичних засад організації публічної влади є безперервним, хоч і суперечливим процесом, який перебуває в органічному зв'язку із практикою здійснення цієї влади (власне, врядуванням).

Розвиток держави як суспільного інституту супроводжувався поступовим зростанням ролі суспільства в безпосередньому визначенні змісту державно-владних

впливів. Формула “людина з об’єкта державно-управлінського впливу перетворюється на її суб’єкт”, попри її абстрактність, загалом точно відображає сутність цього процесу. Демократизація суспільної життєдіяльності потребує надання не тільки можливості періодично змінювати носіїв публічної влади, а й безпосередньо впливати на практичне здійснення цієї влади. При цьому реальність впливу громадян та їх колективів на зміст публічного врядування має визначатися не суб’єктивними чинниками, а виключно інституційними механізмами функціонування публічної адміністрації.

Незважаючи на поширеність у вітчизняному соціумі уявлень про загальність демократичної організації публічної влади, реальність є дещо інакшою. Свого часу Д.Растоу як критерій віднесення тієї чи іншої держави до демократичних визнав проведення не менше трьох послідовних вільних політичних виборів [14, с. 9]. Наприклад, демократичними в другій половині ХХ ст. визначалося всього близько 30 держав [4, с. 14; 14, с. 6–12]. З огляду на величезну кількість держав, що виникали та щезали в процесі розвитку людської цивілізації, її демократичний різновид слід визнати скоріше унікальним, аніж типовим явищем. Та саме демократична держава має розглядатися як один із найістотніших здобутків людства. Безумовною її перевагою є організація публічної влади, якій притаманний високий ступінь самоорганізації та самовпорядкування, завдячуючи чому завжди обмежені ресурси суспільства витрачаються передусім на його подальший розвиток.

Демократична держава виявилася неможливою без певних інституційних здобутків її внутрішньої організації. З огляду на це Р.Даль та Ч.Ліндблом для характеристики сучасної демократичної держави (а не, приміром, античного полісу) запропонували дефініцію “поліархія”, яка змістово включає набір політичних інститутів, необхідних для повномасштабної демократії [5, с. 8]. При цьому підкреслювався зв’язок між довершеністю внутрішньої організації держави та розвиненістю інших політичних інститутів. Наприклад, вірогідність того, що уряд терпітиме опозицію зростає в міру того, як “ресурси, що їх має у своєму розпорядженні уряд, скорочуються порівняно з ресурсами опозиції”, “скорочуються можливості уряду використовувати насильство або суспільно-політичні важелі для придушення опозиції” [4, с. 38].

Розвиток поглядів на демократичну державу однак не зняв питання про міру і межу визначення демократичності врядування як на загальнонаціональному, так і локальному рівнях. Наприклад, А.Ф.Колодій вважає вимірюванням демократичності оцінку “діяльності різних урядових та адміністративних структур і процедур з точки зору визначених критеріїв демократичності та виведених на їх основі індикаторів – з наступним переведенням результатів у кількісні показники” [9, с. 31]. Однак спроба позначити такі індикатори, на наш погляд, поки що має більш абстрактний, ніж практичний зміст [9, с. 50–52]: індикатори постають переважно викладом тих самих критеріїв.

Відносним показником демократичності врядування є політична децентралізація публічної влади. Відокремленість місцевого самоврядування як відносно самостійної галузі публічного управління сама по собі не означає і навіть не передбачає його демократичності: за відсутності ефективних механізмів обстоювання інтересу публічного не виключається використання громадських коштів та власності не в публічних, а вузькогрупових або й приватних інтересах.

Специфічність управлінської праці як професійної діяльності практично унеможлиблює вимірювання демократичності ступенем втручання громадськості в

здійснення публічного управління: широке, але некомпетентне втручання врешті-решт буде шкодити загальним інтересам. Разом з тим розширення можливостей впливу громадян та їхніх колективів на практичне здійснення публічної влади через низку інституційних засобів (особисті та колективні звернення, громадські ради, громадська експертиза, громадські слухання тощо) може знецінюватися ігноруванням цих ініціатив апаратом публічної влади.

Складність становлення демократичного врядування в Україні, як і на всьому пострадянському просторі, визначається також величезною суспільною інерцією, адже демократичність організації суспільства неминуче передбачає утвердження вільної конкуренції як у сфері економіки, так і сфері політики. Між тим і практика здійснення державної влади, і суспільна свідомість в умовах одержавленого суспільства не тільки не передбачали такої конкуренції, а й цілеспрямовано та послідовно виключали її. А за відсутності монополії монократичної партії на кадровий потенціал суспільства та ефективних стимулів для залучення на державну службу і закріплення на ній підготовлених працівників, неухильно знижується рівень професійності сучасного чиновництва. За цих обставин будь-які впливи громадськості на здійснення публічного управління неминуче виявляють слабкість апарату, його неспроможність у багатьох випадках вирішувати публічні справи. Тому блокування та ігнорування цих впливів є справою виживання значної частини функціонерів різного рівня. Небажання ж чиновників прислухатися до громадськості має неминучим наслідком адекватну відповідь – небажання громадян діяти для держави та місцевого самоврядування. Перебіг процесу демократизації на пострадянському просторі підтверджує думку Р.Даля: “У країнах, що не дістали у спадщину досвід функціонування конкурентної політики, перетворення гегемонії на поліархію залишиться вірогідно тривалим процесом, для реалізації якого знадобиться кілька поколінь” [4, с. 37].

Унаслідок цього є певний сумнів у практичній доцільності конкретизації поняття “демократичне врядування”. У загальному вигляді демократичне врядування можна визначити як таке здійснення публічної влади, яке передбачає реальність відповідальності її суб’єктів перед народом. Висунення реальності відповідальності як інтегруючої характеристики зумовлено тим, що демократичність здійснення публічної влади, принаймні, передбачає це здійснення в інтересах більшості (народу, територіальної громади). Реальність відповідальності передбачає наявність інституційного механізму, який забезпечує цю відповідальність безвідносно бажання політичного пануючого угруповання зберегти своє владне становище.

Слід урахувати, що забезпечити реальність відповідальності носіїв влади достатньо складно. Ще Т.Гоббс стверджував, що якби безумовна істина “*три кутки трикутника дорівнюють двом кутам квадрата*”, суперечила чієму-небудь праву на владу, або інтересам тих, хто вже був наділений цією владою, то, поскільки б це було у можливості тих, чиї інтереси зачеплені цією істиною, вчення геометрії було б якщо не оспорюване, то витіснене спалюванням усіх книг з геометрії” [1, с. 72].

Панівна політична еліта потребує ефективних засобів контролю апарату публічного управління – в іншому разі вона буде нести відповідальність за “чужу” діяльність. Сьогодні в Україні становище визначається тим, що старі засоби або відсутні або деградували, натомість нові, адекватні суспільних реаліям – відсутні. Єдиною формою контролю постає розстановка “своїх” кадрів. При цьому мінімізуються вимоги до професійності персоналу, а за багатоступеневої ієрархії об’єктивний контроль діяльності “своїх” практично унеможливується.

Тому важко очікувати активності громадян у взаємодії з апаратом публічного врядування. Низькою є ефективність винесення на обговорення проектів нормативно-правових актів. Станом на 1 листопада 2013 р. перебували на обговоренні або його пройшли 2170 проектів. А надійшло в електронному режимі всього 611 пропозицій та понад 22 тис. оцінок. Жодного разу не вносився власний проект [3]. Після інституювання громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 проведено всього 27 таких експертиз [18].

Про певну налаштованість органів публічної влади на роботу зі зверненнями громадян може свідчити те, що в затвердженому в 2008 р. урядом класифікаторі цих звернень вісім позицій стосуються форми і суб'єкта звернення, одна – його результатів, жодна – процедури розгляду [17]. Розміщена для загального відома інформація про роботу із зверненнями громадян органами виконавчої влади не відображає ні результатів розгляду цих звернень, ні власне роботи з ними – тільки розподіл звернень за регіонами та галузями, до яких належать порушені питання [8].

Фактичне обмеження можливості громадян та їх колективів впливати на зміст та якість публічного врядування використанням факультативних засобів, значущість яких визначається винятково розсудом чиновництва, обертається прагненням використати форми народного волевиявлення, передусім вибори, як практично єдині, доступні їм *імперативні засоби* впливу на владу.

У свою чергу, владні угруповання (незалежно від того, яке з них у той чи інший час перебуває при владі) об'єктивно зацікавлені в наочних або латентних засобах контролю за народним волевиявленням. Зрозуміло, що застосування контролю за політичною участю громадян у вирішенні публічних справ у тих формах, у яких він функціонував за радянської доби, є неможливим. Однак це не виключає використання менш ефективних, але все ж здатних не тільки вплинути на народне волевиявлення, а й спотворити його, форм та засобів.

Є й зворотна залежність – позбавлення механізму народного волевиявлення різного роду додатків, які спотворюють це волевиявлення, спроможне змусити політичну еліту перейти від декларацій про поліпшення публічного управління до результативного пошуку форм і засобів його функціонування, адекватних умовам демократичної держави.

У контексті пошуку засобів забезпечення реальної відповідальності носіїв публічної влади слід розглядати роль безпосередньої демократії. Утім, неоднозначним є вже розуміння цього явища. Конституція України у ст. 69 встановлює: “Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії” [11]. Відкритість переліку форм безпосередньої демократії в Основному Законі дає простір для суб'єктивних тлумачень. Зокрема, такими формами визначаються плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування і анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи [6, с. 20–21]. Однак важко вважати здійсненням влади письмове звернення громадянина, на яке він одержує бюрократичну відписку. Принаймні, названі в Конституції України форми безпосередньої демократії мають ознаки імперативності. Тож у цьому нашому дослідженні розуміння безпосередньої демократії обмежується такими її формами, як вибори і референдуми.

Основною формою народного волевиявлення в сучасних демократичних державах постають вибори. Функціональне покликання виборів визначається тим, що

вони є головним і найбільш поширеним засобом наділення правом здійснення публічної влади від імені народу або локальних спільнот. Закладена в основу визначення переможця вимога отримання підтримки більшості (абсолютної або відносної) учасників голосування (або загальної чисельності виборців) забезпечує легітимність обраних у такий спосіб владних інституцій. Рекрутування, діяльність та відповідальність осіб, уповноважених на здійснення завдань та функцій публічної влади, також безпосередньо або опосередковано мають визначатися народним волевиявленням.

Визначення місця референдумів ускладнено тим, що вирішення тих чи інших питань народним голосуванням об'єктивно протистоїть представницькій демократії. У сучасних демократичних державах регламентація референдумів покликана ускладнити або й унеможливити його перетворення на альтернативний парламенту засіб вираження політичної волі народу.

Зовсім іншою є роль місцевих референдумів. Місцеве самоврядування постає як право і реальна здатність локальних спільнот вирішувати безпосередньо або через обрані ними органи питання місцевого значення. В.Ф.Погорілко та В.Л.Федоренко справедливо вказували, що місцеві референдуми – це безпосереднє волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень із питань місцевого значення шляхом безпосереднього голосування членів цих громад [15, с. 162]. Альтернативність локальних референдумів місцевим радам постає важливим фактором забезпечення реальності відповідальності цих рад перед територіальною громадою. Можливість вирішення окремих питань місцевого значення референдумом є важливим фактором забезпечення дієвості інших форм громадської активності.

Отже, видається вельми спірним проведення на місцевому рівні консультативних референдумів, як це передбачено статутами окремих обласних центрів (Донецьк, Чернігів). Фактично у разі призначення такого референдуму представницький орган перекладає на громаду відповідальність за вирішення питань, покладених на нього.

Проведення локальних референдумів має бути:

- 1) правом територіальної громади, яке вона може реалізувати достатньо самостійно, безвідносно бажання обраних нею органів та посадових осіб;
- 2) засобом участі громади у вирішенні питань місцевого значення, особливо тих, які не можуть або не хочуть вирішувати обрані нею самоврядні інституції.

Наголошуючи на винятковому значенні безпосередньої демократії в забезпеченні демократичного врядування, слід застерегти від її абсолютизації. Демократичність виборів дає народові можливість обрати тих, кого він вважав найбільш гідним визначати зміст практичної діяльності з реалізації публічної влади, однак це не означає обрання саме тих, хто власними практичними діями може об'єктивувати суспільні очікування. Як іронічно зауважував Е.Фромм: “За відсутності інформації, обговорення та влади, спроможної зробити рішення ефективним, демократично виражена думка людей має значення не більше, ніж аплодисменти на спортивних змаганнях” [19, с. 359–360]. Суспільству може загрожувати суттєва небезпека у разі нездатності панівних еліт вчасно і в повному обсязі оцінити необхідність модернізації публічного врядування: саме це було безпосередньою передумовою утвердження багатьох тоталітарних та авторитарних режимів.

Специфіка формування нормативно-правової моделі народного волевиявлення в демократичному суспільстві визначається тим, що одержання тим чи іншим угрупованням політичної еліти мандата на здійснення публічної влади (у тому числі

правовстановлення) надає йому легальну та легітимну можливість відобразити в законодавчому регулюванні відповідних відносин не тільки загальні, а й групові інтереси. Свого часу Дж.Ст.Мілль застерігав, що навіть найслабша з-поміж інших партія може, завдячуючи використанню урядової сили, довго брати гору над своїми суперниками [12, с. 14].

Ключовим тут видається пошук засобів примусу владної еліти до повноцінного втілення в нормативно-правовій моделі здійснення народного волевиявлення орієнтації на публічні, а не групові інтереси. Завдання є надскладним, основними чинниками поступу в цьому напрямі у вітчизняних умовах видаються суперництво еліт та просвітницька діяльність серед широкої громадськості.

Не менш складним є технічний аспект забезпечення повноти народного волевиявлення. Механізм його здійснення неминуче потребує встановлення різного роду вимог та обмежень. Варіативність цих вимог та обмежень у поєднанні з різним ступенем їхньої імперативності створює живильне середовище для різного роду маніпуляцій.

Специфіка сталих демократій полягає в тому, що публічну владу помітно легше отримати, ніж втримати. Крім того, вона є всього-навсього публічною владою – раціональним засобом упорядкування суспільної життєдіяльності. На пострадянському ж просторі отримання публічної влади є головною та необхідною передумовою наступної конвертації адміністративних позицій переважно в матеріальні та подекуди і нематеріальні блага. А пристосування виборчого законодавства до можливостей претендентів на політичну владу за цих обставин, у свою чергу, може не меншою мірою відкривати дорогу до влади, ніж народне волевиявлення.

Водночас демократичність/недемократичність виборів не може визначатися залежно від створення режиму найбільшого сприяння для політичних сил, які претендують на владне становище. Практика зарубіжних демократій переконливо довела, що скільки-небудь далекоглядна позиція реальних претендентів на політичну владу в демократичному суспільстві має виходити із того, що як їхні власні інтереси, так і більш загальні суспільні інтереси обов'язково будуть захищені тільки тоді, коли державно-правове регулювання політичних процесів сприятиме реалізації у сфері публічного управління всіх без винятку вагомих суспільних інтересів.

Попри ту обставину, що кожна демократична країна має національне виборче законодавство, у міжнародно-правових актах, прийнятих після Другої світової війни, викладено його засади, які спрямовані на унеможливлення узурпації публічної влади. “Воля народу має бути основою влади уряду; ця воля має виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які мають провадитися з огляду на загальне і рівне виборче право шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування” (ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини) [7].

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. у ст. 25 проголошує, що кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в ст. 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права у разі таємного голосування і забезпечують свободу волевиявлення виборців [13].

Конституція України безпосередньо не розкриває основні характеристики виборчої системи, за якою обирається парламент; у п. 20 ч. 1 ст. 92 наголошується, що виключно законами України визначаються “організація і порядок проведення виборів і референдумів”. А ст. 71 передбачає: “Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і безпосереднього виборчого права шляхом таємного голосування”. Натомість § 58, 59 Конституції Норвегії безпосередньо встановлюють, що вибори проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатних округах, які утворюються в адміністративно-територіальних одиницях субнаціонального рівня (із зазначенням кількості мандатів у кожному із цих округів) та передбачає розподіл мандатів між списками в округах за так званим “правилом Сент-Лаге” [10].

Певні питання виникають і щодо законодавчого регулювання референдумів. Прийняття 6 листопада 2012 р. Закону України “Про Всеукраїнський референдум” супроводжувалося втратою чинності закону, який регулював порядок проведення місцевих референдумів, та внесенням до законодавства новел, конституційність яких є небезспірною [16].

Передусім ідеться про можливість внесення змін до Конституції (аж до прийняття нової її редакції) на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. Чинна Конституція України достатньо детально регулює порядок внесення змін до неї, передбачивши зокрема й особливий порядок внесення змін до положення, які визначають засади конституційного устрою України. Зокрема, ст. 156 Конституції України встановлює: “Законопроект про внесення змін до розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдум” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України” подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України... Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання” [11].

Натомість законодавець не виключив можливості прийняття навіть нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. З огляду на практику проведення такого референдуму 16 квітня 2000 р. виникають припущення щодо можливості коригування змісту Конституції України безвідносно положень ст. 156 Основного Закону.

Закон України виокремлює конституційний референдум (за предметом), але не передбачає особливі вимоги для ухвалення на ньому рішення. Тож у разі відповідним чином висловленої народної ініціативи як Закон України, так і нова редакція Конституції України можуть бути прийняті, якщо на референдум прийде не менше половини виборців і більше половини з них скажуть “Так!”. Видається, що особлива роль Конституції України в національній системі законодавства не буде забезпечена належним чином за використання такого способу її зміни. Можливо, для конституційного референдуму, щоб не було сумнівів у його легітимності, варто передбачити, наприклад, необхідність підтримки винесеного проекту не менше, ніж 50% від списочного складу виборців.

Слід відзначити й ту обставину, що Рішення Конституційного Суду України № 23-рп/2008 від 15 листопада 2008 р. визначає, що Президент України зобов’язаний проголосити референдум за народною ініціативою за додержання встановлених вимог



щодо збирання підписів на його підтримку, але поклав на законодавця обов'язок визначити термін, у який глава держави має це зробити. Однак у прийнятому Законі ця прогалина не була заповнена, що особливо помітно на тлі встановлення терміну оприлюднення відповідного указу, але не терміну його прийняття. Це створює живильне середовище для тверджень про законодавчо встановлену можливість реалізації тільки таких народних ініціатив, які буде підтримувати глава держави.

Загальні *висновки* можна сформулювати таким чином.

Перше. Демократичність врядування слід розуміти передусім як таке здійснення публічної влади, що передбачає реальність відповідальності її суб'єктів перед народом. Реальність відповідальності постає інтегруючою характеристикою, міра досягнення якої може розглядатися як ступінь демократичності врядування.

Друге. Серед засобів забезпечення демократичного характеру здійснення публічної влади ключове, але не абсолютне значення мають ті, хто дають змогу громадянам безпосередньо здійснювати цю владу. Без цих імперативних засобів демократичне врядування неможливе, вони сприяють формуванню та активному використанню факультативних засобів.

Третє. Саме через форми безпосередньої демократії – вибори і референдуми – громадяни беруть результативну участь у публічному врядуванні. Розвиненість і оптимальне співвідношення цих форм є необхідною передумовою і чинником демократичного врядування.

Четверте. Нормативно-правове регулювання здійснення прямої демократії є формою врегулювання суспільних конфліктів і потребує максимального врахування публічних інтересів. З огляду на стабілізуючу роль Конституції України в системі вітчизняного законодавства, у процесі її оновлення потребує суттєвого розширення розділ III. Необхідністю є уточнення чинного Закону України “Про всеукраїнський референдум” та найскоріше законодавче регулювання порядку проведення місцевих референдумів.

*Перспективи подальших досліджень* у цьому напрямі пов'язані із необхідністю розгортання широкої наукової дискусії щодо змісту терміна “демократичне врядування”, практичною потребою з'ясування взаємозв'язку реального стану публічного управління та забезпечення демократичності виборів, поглибленням взаємозв'язку місцевого референдуму як форми вирішення справ місцевого значення із формами участі у вирішенні цих справ, поглибленою оцінкою втілення визнаних світовою спільнотою принципів демократичних виборів у вітчизняному законодавстві.

### **Список використаних джерел**

1. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства, церковного и гражданского / Т. Гоббс ; пер. А. Гутермана. – М. : Мысль, 2001. – 478 с.
2. Грабильніков А. В. Участь громадян України у виборчому і референдумному процесах як форма управління державними справами / А. В. Грабильніков // Держава і право : зб. наук. пр. юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 13. – С. 118–121.
3. Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів // Громадянське суспільство і влада : урядовий веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/consult/poll/projects](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/poll/projects)
4. Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р. А. Даль ; пер. з англ. О. Д. Білогорського. – Х. : Каравела, 2002. – 216 с.
5. Даль Р. Демократія и ее критики / Р. Даль ; пер. с англ. под ред. М. В. Ильина. – М. : “Рос. полит. энцикл.” (РОССПЭН), 2003. – 576 с.

6. Делія Ю. В. Юридична природа місцевих референдумів: поняття, стадії та ознаки / Ю. В. Делія // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 3. – С. 19–26.
7. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015)
8. Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у січні–вересні 2013 р. // Урядовий портал : єдиний веб-сайт органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246794444&cat\\_id=244866718](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246794444&cat_id=244866718)
9. Колодій А. Ф. Визначення критеріїв та вимірювання демократичності врядування в Україні / А. Ф. Колодій // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (22 жовт. 2010 р.). – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – С. 29–55.
10. Конституція Норвежского королевства от 17 мая 1814 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/archives/142>
11. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении / Дж. Ст. Милль. – СПб. : Изд. Яковлева, 1863. – 361 с.
13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийнято 16 груд. 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
14. Пауел Дж.-Б. Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство / Дж.-Б. Пауел ; пер. з англ. О. В. Христенко, В. К. Горбатько. – Х. : Каравела, 2004. – 288 с.
15. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
16. Про Всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листоп. 2012 р. № 5475-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 92. – Ст. 3729.
17. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 верес. 2008 р. № 858 // Офіц. вісн. України. – № 73. – Ст. 2461.
18. Реєстр громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] // Громадянське суспільство і влада : урядовий веб-сайт. – Режим доступу : [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/civex/1st/7](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/1st/7)
19. Фромм Э. Психоанализ и религия ; Искусство любить ; Иметь или Быть? / Э. Фромм. – К. : Ника-Центр, 1998. – С. 189–385.