

## ДЕФІНІЦІЯ «ІНІЦІАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАРОДУ» В МЕХАНІЗМІ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ

*У статті досліджуються наукові підходи до визначення поняття «ініціативна діяльність народу», аналізуються точки зору різних авторів на дану проблематику. В результаті аналізу узагальнюються наукові підходи до визначення досліджуваного поняття, виокремлюються його ознаки, на підставі чого пропонується авторське визначення цього терміна.*

*Ключові слова: безпосереднє здійснення влади народом; народний суверенітет; народовладдя.*

**Янчук А. А. Дефиниция «инициативная деятельность народа» в механизме непосредственного народовластия.**

*В статье исследуются научные подходы к определению понятия «инициативная деятельность народа», анализируются точки зрения различных авторов на данную проблематику. В результате анализа обобщаются научные подходы к определению исследуемого понятия, выделяются его признаки, на основании чего предлагается авторское определение этого термина.*

*Ключевые слова: непосредственное осуществление власти народом; народный суверенитет; народовластие.*

**Yanchuk A. O. Definition initiative activity of people in the direct rule of people mechanism.**

*The article investigates scientific approaches to the definition of the «initiative activity of people», they are analyzed in terms of various authors on this issue. In course of the analysis scientific approaches are summarized, and main features are distinguished. On the basis of this analysis the author's definition of the term is suggested.*

*Keywords: the direct exercise of power by the people; people's sovereignty; government by the people.*

Найбільш поширеною серед інших видів безпосередньої владної діяльності народу є ініціативна діяльність. Саме в межах зазначеної діяльності народом переважно реалізується право на участь в управлінні державними і місцевими справами.

Контекст ініціативної діяльності народу частково можна порівняти з учасницькою демократією, однак у зарубіжних публікаціях у її зміст вкладають дещо інше звучання, наповнюючи його, здебільшого, участю населення у діяльності організацій громадянського суспільства, що підтверджується і відповідними дослідженнями у цій сфері наукових інтересів [1].

У той же час на сьогодні тривають жваві дискусії щодо можливості віднесення ініціативної діяльності саме до безпосередньої владної діяльності народу. Значна частина науковців наголошує на тому, що така діяльність не опосередковується владною діяльністю, а отже, не містить ознак ухвалення остаточних владних рішень, з огляду на що її не можна відносити до безпосередньої владної діяльності народу. Так, зокрема, Федоренко В. Л. наголошує на тому, що формами безпосередньої демократії можуть визнаватися не всі прояви народовладдя, а лише ті з них, що передбачають: пряме волевиявлення громадян, яке не опосередковується будь-яким державним органом; єдність волі і суб'єкта її вираження; особливе коло суб'єктів правовідносин; участь громадян у прийнятті рішення від свого імені; імперативний характер рішення, яке формується в процесі народного волевиявлення [2, с. 11].

Варто зазначити, що з наведеною тезою можна погодитись. При цьому необхідно враховувати, що ініціативна діяльність народу має певні особливості, зумовлені як специфікою її здійснення, так й особливостями реалізації. Відповідна властивість пов'язана переважно з умовами формування безпосередньої демократії в Україні, їх становленням та зародженням. Так, з визнанням народу єдиним джерелом та носієм влади перед Україною постала проблема розбудови національного механізму народовладдя, адже адміністративно-командна система управління, що існувала за радянських часів, не могла ефективно діяти в умовах побудови правової демократичної держави. Ототожнення суспільних і державних інтересів часто призводило до віднесення різноманітних суспільних явищ до форм прямого народовладдя (соціалістична революція, з'їзди і наради трудящих, система народного контролю, комсомольський прожектор, колективно-

договірні відносини, листи до редакцій газет, на радіо і телебачення, раціоналізаторські пропозиції, соціалістичні змагання та комуністичні суботники, а також діяльність комсомолу, профспілок та громадських організацій, народні дружини, квартальні і домові комітети, ради сприяння житловому і культурно-господарському будівництву, жіночі ради, батьківські комітети, ради пенсіонерів, листи до керівних державних органів, звернення громадян, громадські організації і т. д. [3; 4; 5; 6; 7]). Крім того, намагання поєднати елементи безпосередньої і представницької демократії нерідко призводило до ототожнення безпосередньої демократії з системою рад усіх рівнів.

Разом з тим, необхідно звернути увагу на те, що формами безпосередньої демократії є тільки ті її прояви, які інституціоналізують безпосереднє владне волевиявлення суверена державної влади, її володаря – народу (або ж територіальної громади). Таким чином, ні листи, ні звернення громадян, ні суботники, а тим паче раціоналізаторські пропозиції не є самостійними, незалежними формами безпосередньої демократії, а носять виключно петиційний характер, оскільки не інституціоналізують безпосереднього державно-владного волевиявлення народу.

Таким чином, наведені вище форми безпосередньої демократії, пов'язані з концептом ініціативної діяльності народу, тільки демонструють, актуалізують увагу органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськості на проблемах, які існують в суспільстві, прискорюючи їхнє вирішення відповідними компетентними органами.

З огляду на зазначене, на перший план виступає питання визначення поняття ініціативної діяльності народу і співвідношення цього поняття з такими основоположними термінами безпосередньої владної діяльності народу як «народовладдя», «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії».

Дослідженню окремих питань ініціативної 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 та ряд інших вчених.

Як зазначає Анатолій Селіванов, державна влада, маючи конституційну модель сформованої «вертикалі» управління, з огляду на свою природу і встановлений правовий порядок не забезпечує розвитку і саморозвитку ініціативних форм прояву народовладдя, а надмірний державний контроль монополює охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства, що обмежує народну ініціативу, зводить нанівець можливості впливу на державні органи та органи місцевого самоврядування, а отже, змістовне положення частини першої статті 38 Конституції втрачає здатність на ефективне використання права громадян брати участь в управлінні державними справами [8, с. 3].

На думку О. Скрипнюка та В. Федоренка ці терміни співвідносяться між собою як сутність (народний суверенітет), зміст (безпосереднє народовладдя і народне волевиявлення) і форма (форма безпосередньої демократії) [9, с. 288–289]. Зазначені науковці розглядають народний суверенітет як історично сформоване політико-правове вчення про природне право народу на повноту абсолютної публічної влади у суспільстві та державі, яку народ може реалізувати безпосередньо чи через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, яке утвердилося в XIX–XXI ст.ст. як ключовий принцип конституціоналізму, основна засада конституційного ладу та домінуюча модель розбудови держави [9, с. 288]. А народне волевиявлення розкривають через виявлення волі народу шляхом узагальнення результатів голосування громадян на виборах і референдумах та трансформації їх у політичну волю народу загалом. Результатом народного волевиявлення може бути: а) легітимізація правового, хоча й не у всіх випадках, нормативно-правового акта; б) легітимізація персонального складу представницького органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Таке тлумачення народного волевиявлення спростовує віднесення до його організаційно-правових форм усіх інститутів демократії, які не передбачають легітимізації конкретного правового рішення шляхом голосування [9, с. 288].

Безумовно, в межах стабільної правової системи ідея народного суверенітету спроможна розвиватися відповідно в руслі загальної правової ідеології, проте українській правовій думці бракує теоретичного усвідомлення того, що народний суверенітет за своєю природою обумовлений природно-правовим рівнем реалізації національних інтересів і системоцентристського типу політико-правової культури народу [10, с. 293].

Що ж стосується категорії «форма безпосередньої демократії», то під нею слід розуміти організаційно-правову форму народного волевиявлення, визначену Конституцією та законами України. Сучасна ж українська конституційно-правова доктрина безпосереднє народовладдя розуміє як самостійну реалізацію народом власної волі щодо власних інтересів, власної долі (в цілому чи щодо частини суспільства або окремих осіб) або щодо інших народів і держав за їхньою згодою при сприянні політичних партій, їхніх блоків, інших складових механізму безпосередньої демократії або без них [11, с. 7, 22].

Звернувшись до змісту категорії «волевиявлення» загалом, відзначимо, що воно найчастіше опосередковується через визначення поняття «виявлення волі». В той же час «виявлятися» означає ставати видимим, з'являтися; відкриватися погляду, виднітися; робитися явним, помітним; проявлятися; виражатися, передаватися певними зовнішніми ознаками; ставати відомим, з'ясовуватися [12, с. 122]. А воля розглядається як одна із функцій людської психіки, яка полягає насамперед у владі над собою, керуванні своїми діями й свідомому регулюванні своєї поведінки; прагнення досягти своєї мети, рішучість; бажання, вимога, наказ [12, с. 157]. Таким чином, волевиявлення прийнято ототожнювати з процесом, пов'язаним із втіленням волі соціально активних суб'єктів у суспільну дійсність. У правовій науці та юридичній дійсності, а особливо у відносинах публічно-правового, конституційного порядку, волевиявлення насамперед пов'язується зі встановленням чи санкціонуванням самого права, передусім таким суб'єктом, як Український народ, або ж із голосуванням громадян на виборах і референдумах, коли сукупність голосів громадян трансформується у волю всього народу. Особливого значення волевиявлення набуває у зв'язку з тим, що з прийняттям Конституції України пріоритетна роль у регулюванні суспільного розвитку надається власне безпосередньому волевиявленню громадян [13, с. 5]. При цьому наголошується, що процес демократичного волевиявлення громадян потребує достатньо високого рівня їх правової культури [14, с. 27].

Таким чином, Конституція України закріпила тільки провідні форми народовладдя – вибори і референдуми. Разом з тим, допускається можливість здійснення народного волевиявлення й через інші форми безпосередньої демократії [15, с. 169], що дає змогу подальшого розвитку та формування системи форм безпосередньої демократії.

Окреслення наведених вище дефініцій не буде мати сутнісної форми та комплексного звучання в межах вивчення правової природи ініціативної діяльності народу без визначення ключового терміна в межах такої діяльності, а саме – народовладдя. Так, Ю. Мірошніченко визначає народовладдя (народоправство, народоуправство) як форму організації управління державою, за якої кожен громадянин має право і можливість брати участь в управлінні державними справами безпосередньо або через вільно обраного представника. Змістом народовладдя є сукупність політичних прав громадян і механізмів їх реалізації у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо участі в управлінні власною державою (державними справами) [16, с.48].

З огляду на наведене, дослідження концепту ініціативної (дорадчої) діяльності пов'язано з дослідженням загальнотеоретичних засад народного суверенітету, безпосередньої владної діяльності народу.

При цьому варто зазначити, що ініціативна діяльність досить тісно пов'язана з роботою органів публічної влади, органічно з ними поєднується, що проявляється у двосторонньому зв'язку. Окремі науковці наголошують, що взаємний вплив інститутів народовладдя та державних органів влади в демократичних країнах має паритетний відкритий характер. Разом з тим, однією з головних ознак недемократичності («дефектності демократії») країни є асиметрія взаємного впливу, коли держава суттєво впливає і на хід виборчого процесу, і на результати народного волевиявлення, а вибори не здійснюють істотного впливу на державну політику та формування персонального складу органів державної влади [17, с. 15].

Довідкові видання розглядають термін «ініціатива» (фр. initiative, від лат. initium – початок) у державно-правовій сфері як активну діяльність фізичної чи юридичної особи, що спрямована на досягнення певної мети, яка реалізується за більш-менш визначеною процедурою і може вести до виникнення, зміни або припинення правовідносин відповідного змісту [18, с. 194]. Ініціатива може бути і елементом вияву системи стримувань та противаг у системі розподілу влади. Норми законодавства реалізуються через ініціативну діяльність відповідних суб'єктів права у межах їхніх повноважень. Законодавство встановлює певні обмеження щодо реалізації ініціативи. Термін «ініціатива» може мати різну назву в конституційно-правових текстах залежно від специфіки самої ініціативи та особливостей державно-правових відносин [19, с. 687–688].

«Ініціювати» означає збуджувати, викликати що-небудь, будучи початковим поштовхом, імпульсом [12, с. 339]. А ініціатор – це особа, група осіб чи організація, яким належить почин у якій-небудь справі; зачинатель, починатель [12, с. 339]. Ініціативний – це той, який виявляє ініціативу, уміє самостійно розв'язувати що-небудь; заповзятливий; який перший починає будь-яку справу, робить почин [12, с. 339].

Радянський енциклопедичний словник визначає ініціативу (фр. initiative, від лат. initium – початок) як почин, перший крок до чого-небудь подальшого; внутрішнє стимулювання до нових форм діяльності; керівна роль в якій-небудь діяльності [20, с. 498].

У свою чергу у тлумачному словнику Ожегова С. І. і Шведової Н. Ю. під ініціативою пропонується розуміти почин; внутрішню мотивацію (спонукання) до нових форм діяльності; заповзятливість; керівну роль в якій-небудь діяльності; пропозицію; висунуту для обговорення [21, с. 247]. А ініціатора визначають як того, хто діє, проявляючи ініціативу в чому-небудь, є зачинателем [21, с. 247].

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає ініціативу як перший крок у якій-небудь справі; почин; пропозицію або почин, спрямовані на досягнення чого-небудь; висування ініціативи; керівну роль в яких-небудь діях, справах [12, с. 399]. Цей словник визначає також поняття ініціативний як «той, який виявляє ініціативу, уміє самостійно розв'язувати що-небудь; заповзятливий; який перший починає справу, робить почин» [12, с. 399]. Ініціювати – збуджувати, викликати що-небудь, будучи початковим поштовхом, імпульсом [12, с. 399]. Дорадник – той, хто дає поради, радить що-небудь; порадник [12, с. 240].

Ініціативній діяльності притаманні більшість ознак безпосередньої владної діяльності народу, які характеризують таку діяльність як один з її видів, з притаманними їй особливостями, зокрема, вона поширюється на необмежене коло суб'єктів; потребує застосування всіх форм діяльності народу щодо безпосереднього здійснення своєї влади у комплексі; складається з правових заходів, спрямованих на реалізацію народного суверенітету; не може бути обмежена органами публічної влади (органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування); носить легітимний, правовий характер, тобто врегульовується матеріальними та процесуальними правовими нормами; характеризується постійністю, тобто здійснюється повсякчасно, завжди і постійно, незалежно від того, як діє державний апарат – ефективно чи ні; носить реальний характер, тобто існує у вигляді права та реальної, а не номінальної, фіктивної можливості народу на безпосередню ініціативну діяльність; становить систему правових норм вищої юридичної сили та організаційних заходів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, спрямованих на встановлення гарантій ініціативної діяльності народу.

Разом з тим, наведені розуміння терміна «ініціатива» дають змогу визначити спеціальні (особливі) ознаки такої діяльності, серед яких можна навести наступні:

- носить ініціативний характер;
- є дорадчою діяльністю;
- поєднується з іншими, суміжними видами діяльності, що надає їй певної специфіки;
- забезпечує участь громадськості у прийнятті державно-владних рішень;
- сприяє впливу громадянського суспільства на формування, діяльність і прийняття рішень органів публічної влади;
- займає особливе місце в системі безпосередньої владної діяльності народу;
- є загальною діяльністю, тобто передбачає можливість участі у ній всіх громадян, які мають право голосу, а в окремих випадках і неповнолітніх громадян, іноземців, осіб без громадянства, осіб з подвійним громадянством;
- передбачає активну, ініціативну діяльність її учасників;
- спрямована на реалізацію реальної здатності народу на здійснення своєї влади безпосередньо;
- полягає у висуненні певних пропозицій, рекомендацій, актуалізації, загостренні уваги на якомусь питанні;
- спрямована на досягнення певного результату, опосередкованого рішенням уповноваженого органу публічної влади;
- є невід'ємним елементом системи стримувань і противаг;
- забезпечує збалансування інтересів держави і колективних прав народу (територіальної громади), індивідуальних прав і свобод громадян;
- має визначену нормами права процедуру реалізації;

– є активною, публічною, добровільною, цілеспрямованою, законною діяльністю громадян України.

З огляду на викладене, ініціативну діяльність народу пропонується визначати як окремий вид безпосередньої владної діяльності народу, що носить дорадчий характер та проявляється у здійсненні ініціативи у встановлений нормами права спосіб, що направлена на реалізацію реальної здатності народу безпосередньо реалізувати належну йому владу через легітимне поєднання безпосередньої владної діяльності народу з іншими суміжними видами діяльності.

#### **Список використаних джерел:**

1. Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation – Theories of Institutional Design [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1795662&prelayout=flat>.

2. Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Л. Федоренко. – Київ, 1999. – 20 с.

3. Головка А. А. Конституция подлинного народовластия / А. А. Головка. – Минск : Изд-во БГУ, 1979. – 187 с.

4. Агешин Ю. А. Подлинное народовластие и демократия для избранных / Ю. А. Агешин, Э. Л. Кузьмин. – М. : Знание, 1987. – 64 с.

5. Иванов В. А. Как наш народ управляет своим государством / В. А. Иванов. – Ленинград : [б.и.], 1962. – 69 с.

6. Коток В. Ф. Съезды и совещания трудящихся – формы непосредственной демократии / В. Ф. Коток. – М. : Юрид. литература, 1964. – 103 с.

7. Барабашев Г. В. Непосредственная демократия в системе социалистического самоуправления народом / Г. В. Барабашев // Политическое самообозревание. – 1985. – № 9. – С. 28–40.

8. Селіванов Анатолій. Конституційний ідеал і реальність народовладдя в Україні / Анатолій Селіванов // Голос України. – 2012. – № 156 (5406). – 22 серпня.

9. Скрипнюк О., Федоренко В. Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «форма безпосередньої демократії» : теоретико-методологічні аспекти / О. Скрипнюк, В. Федоренко // Право України. – 2012. – № 9. – С. 281–290.

10. Щербатюк О. Проблема реалізації народного суверенітету в умовах конституційної модернізації / О. Щербатюк // Право України. – 2012. – № 9. – С. 291–301.

11. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики (до 10-ї річниці незалежності України) / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь, ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

13. Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. І. Ставнійчук. – Київ, 1999. – 28 с.

14. Савков Анатолій Петрович Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управління: 25.00.01 / Анатолій Петрович Савков. – Київ, 2010. – 39 с.

15. Коментар до Конституції України / Редкол.: гол. Опришко В. Ф. – 2-ге вид., випр. і доповн. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. – 412 с.

16. Мірошніченко Ю. Р. Теоретичні основи народовладдя / Ю. Р. Мірошніченко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 4 (7). – С. 42–49.

17. Радченко Олександр Віталійович інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Олександр Віталійович Радченко. – Харків, 2004. – 20 с.

18. Парламентаризм: реєстр термінів і понять: довідк. вид. / авт.-упоряд.: О. Л. Копиленко та ін. // Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : К.І.С., 2012. – 512 с.

19. Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : «Укр. енциклопедія», 1998. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – 744 с.

20. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 1632 с.

21. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова // Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М. : Азбуковник, 1998. – 944 с.

*\* Янчук Артем Олександрович – кандидат юридичних наук, завідує сектором Інституту законодавства Верховної Ради України.*