

Артем Янчук,
заступник директора Інституту
законодавства Верховної Ради
України, доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ

Досліджено конституційно-правове закріплення безпосереднього народовладдя, проаналізовано причини недосконалості відповідного регулювання. В результаті аналізу запропоновано способи модернізації конституційно-правового регулювання безпосереднього народовладдя.

Ключові слова: конституційна реформа, Конституційна Комісія, зміни до Конституції України, народний суверенітет, народовладдя.

Янчук А.

Конституционная модернизация института непосредственного народовластия в Украине

Исследовано конституційно-правове закріплення безпосереднього народовластия, аналізуються причини несовершенства соответствующего регулирования. В результате анализа предлагаются способы модернизации конституційно-правового регулирования непосредственного народовластия.

Ключевые слова: конституционная реформа, Конституционная Комиссия, изменения в Конституцию Украины, народный суверенитет, народовластие.

Yanchuk A.

Constitutional modernization institution of direct democracy in Ukraine

The article examines the constitutional and legal fixing of direct democracy, analyzed the causes of imperfection proper regulation. As a result of the analysis methods proposed modernization of constitutional and legal regulation of direct democracy.

An analysis' of legislative support for direct power of the people indicates a low enough level of detail as the material foundations of direct democracy and its individual species.

The author thinks that the above situation is caused by a false understanding of the mechanisms of constitutional and legislative support direct democracy in Ukraine. Rather than attempt a comprehensive settlement of these issues, there are only intentions to change and improve forms of such activity – elections and referenda, which are the only way to implement the direct power of and can not cover the entire array of activities.

The article notes that for effective constitutional and legal regulation of the direct power of the people must change the emphasis from regulation forms such activities, the legal framework and regulation of the direct power of the people, fixing species such activities.

First of all amendments to the Constitution should relate to fixing it main types of direct power activities. However, fixing at the constitutional level the possibility of the constituent, legislative initiative, control, security of people directly in the Constitution of Ukraine should also fix their main subspecies and forms.

The author emphasizes that the successful improvement of the constitutional and legal regulation of direct democracy is appropriate:

– Creation in the Constitutional Commission working group of direct power of the people, whose task would be working out appropriate amendments to the Constitution of Ukraine;

– Amendments to the Constitution of Ukraine in specifying provision for the direct of the power by the people, to identify species and subspecies direct power of the people, the forms of such activities;

– Development and acceptance based on the above proposed amendments to the Constitution of Ukraine the laws of each type of direct power of the people.

Keywords: constitutional reform, the Constitutional Commission, the amendments to the Constitution of Ukraine, people's sovereignty, government by the people.

Постановка проблеми. В контексті початку діяльності Конституційної Комісії [1] виникає законодавче питання: а якими мають бути зміни до Конституції України в частині безпосереднього народовладдя,

що має запропонувати відповідна комісія, чи повинні конституційні зміни у відповідній сфері вплинути на розвиток всього масиву законодавства в сфері народовладдя?

Для відповіді на зазначене питання необхідно, в першу чергу, звернутися до існуючого конституційного наповнення безпосереднього народовладдя, його фіксації в Основному Законі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих питань народного суверенітету присвячували свої праці такі дослідники, як Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, В. Ф. Коток, В. В. Копейчиков, В. В. Кравченко, В. В. Комарова, М. В. Оніщук, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, І. Д. Сліденко, Л. Тельєн, О. Ю. Тодика, Р. Г. Кронін, Л. ЛеДюк, О. Г. Мурашин, Д. Хеллоуелл, В. Л. Федоренко, В. Є. Чиркін, В. М. Шаповал, О. І. Ющик та ряд інших вчених.

Виділення невирішеної раніше частини загальної проблеми. Конституція України визначає засади безпосереднього здійснення влади народом, врегульовує правову основу окремих форм такої діяльності, називає деякі види цих форм, суб'єктів, уповноважених на призначення окремих з них, тощо. Комплексний аналіз конституційних положень дозволяє зробити висновок, що базовими основами конституційно-правового регулювання безпосереднього народовладдя є положення близько двадцяти семи статей Основного Закону України. Частина відповідних конституційних норм стали предметом офіційного тлумачення Конституційного Суду України або встановлення відповідних правових позицій у його рішеннях (зокрема, у рішеннях від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 [2], від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 [3], від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 [4] та ін.).

Дане питання також знайшло відображення у міжнародних актах. Так, відповідно до частини першої статті 21 Загальної декларації прав людини [5] кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. А згідно з частиною третьою цієї статті воля народу повинна бути основою влади уряду. Відповідно ж до частини першої статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [6] кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

Аналіз законів України дозволяє виділити ті з них, які повністю або частково присвячені нормативному регулюванню безпосереднього здійснення влади народом. Серед них можна назвати такі, як Закон України «Про всеукраїнський референдум» [7], Закон України «Про вибори народних депутатів України» [8], Закон України «Про звернення громадян» [9], Закон України «Про громадські об'єднання» [10] та багато інших.

Однак наведена нормативна база України, міжнародні нормативно-правові акти на практиці не дозволяють народу безпосередньо реалізовувати належну йому владу в повній мірі. Комплексний аналіз стану законодавчого забезпечення безпосередньої владної діяльності народу свідчить про достатньо низький рівень деталізації як матеріальних засад безпосереднього народовладдя, так і окремих її видів. Не дають надії на поліпшення ситуації і ті законопроекти, які прямо чи побічно спрямовані на вдосконалення законодавчого регулювання інститутів народного суверенітету [детальніше див.: 11]. Навіть у разі ухвалення всіх цих законопроектів або їх значної частини суттєвого зрушення в сторону покращення правових приписів, що стосуються здійснення влади народом безпосередньо, не очікується.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). На нашу думку, наведена вище ситуація викликана помилковим уявленням про механізми конституційного та законодавчого забезпечення безпосереднього народовладдя в Україні. Замість спроби комплексного врегулювання зазначених питань, спостерігаються тільки наміри щодо змін та удосконалення форм такої діяльності – виборів і референдумів, які є лише способом реалізації безпосередньої владної діяльності і не можуть охопити всього масиву цієї діяльності.

Зазначений підхід є недоліком не тільки конституційно-правового забезпечення безпосередньої владної діяльності народу в Україні, він притаманний фактично всім без винятку країнам світу. На нашу думку, саме підміна понять, зміна акцентів з комплексного врегулювання безпосереднього народовладдя на нормативне визначення її форм часто стає приводом для розчарування у демократії.

Так, Ф. А. Хайек зазначав, що «обраний нами конкретний процес з'ясування того, що ми називаємо волею народу, спричиняє наслідки, які практично не мають відношення до чогось вартого назви «спільної волі» будь-якої істотної частини населення» [12, с. 11].

З огляду на зазначене дана стаття буде присвячена дослідженню шляхів конституційної модернізації питань безпосереднього народовладдя.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для окреслення шляхів удосконалення нормативного забезпечення безпосереднього здійснення влади народом, в першу чергу, варто визначитись, що ми будемо розуміти під даним терміном. На нашу думку, «безпосереднє здійснення влади народом» необхідно визначати як окремий вид публічної влади, що має домінуючий характер по відношенню до інших видів публічної влади та має комплексний, повновладний, легітимний характер, здійснюється постійно і безперервно та означає право і реальну здатність народу безпосередньо реалізовувати належну йому владу через здійснення установчої, правотворчої, ініціативної, контрольної, захисної діяльності [13, с. 53].

Отже, для ефективного конституційно-правового регулювання безпосередньої владної діяльності народу, на нашу думку, необхідно змінити акценти з правового регулювання форм такої діяльності на правове забезпечення та регулювання самої безпосередньої владної діяльності народу, закріплення видів такої діяльності.

При запровадженні наведених новацій до чинного законодавства не можна обмежуватися внесенням змін до законів або ж ухваленням їх у нових редакціях. Зазначені модернізаційні заходи повинні мати значно глибше коріння, змістовніший фундамент. У даному випадку мова йде про необхідність внесення (імплементатії) базових положень щодо безпосереднього здійснення влади народом у текст Основного Закону.

В першу чергу, зміни до Конституції мають стосуватися закріплення у ній основних видів здійснення безпосередньої владної діяльності. При цьому, закріплюючи на конституційному рівні можливість здійснення установчої, правотворчої, ініціативної, контрольної, захисної діяльності безпосередньо народом, у Конституції України варто також зафіксувати основні їх підвиди та форми. Для цього в основу класифікації безпосередньої діяльності народу на види та підвиди необхідно закласти критерій предмета такої діяльності, методів, що використовуються для досягнення результатів владної діяльності народу, а також правових форм її реалізації.

Установча діяльність народу посідає ключове місце в межах безпосереднього народовладдя, адже позиціонується як виключне право народу на здійснення владної, самостійної діяльності, що має засновницький, первинний, обов'язковий та невідчужуваний характер, опосередковується повнотою та єдністю визначальних елементів такої діяльності та полягає у виключному праві прийняття найважливіших для існування народу та держави рішень, визначення і зміни конституційного ладу в Україні шляхом прийняття Конституції України, ухвалення і затвердження законів (інших правових актів), формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні або прийняття рішень, реалізація результатів яких виходить за встановлені державою інституційні межі. З огляду на зазначене установча діяльність народу, на нашу думку, може включати такі види:

- формування представницьких органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їх періодична зміна, що здійснюється у формі проведення періодичних демократичних виборів;
- визначення і зміна конституційного ладу шляхом прийняття Конституції України, ухвалення і затвердження законів (інших правових актів), що здійснюється у формі всеукраїнських референдумів;
- визначення і зміна основ життя територіальної громади шляхом ухвалення (затвердження) статуту територіальної громади та прийняття інших рішень місцевого значення, що здійснюється у формі місцевих референдумів;
- самовизначення народу, тобто вирішення питання про створення держави, приєднання до іншої держави, об'єднання з іншим народом, що реалізується шляхом прийняття рішень у формі всеукраїнського референдуму.

Правотворча діяльність народу полягає у створенні змін або скасуванні норм права безпосередньо народом та спрямована на врегулювання соціальних відносин шляхом пізнання та оцінки колективних правових потреб суспільства і держави, індивідуальних потреб громадян та їх задоволення 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).

Видами правотворчої діяльності народу є народна законотворчість, інші форми загальнодержавного правотворення, а також локальне правотворення, що реалізуються у формі всеукраїнських та місцевих референдумів. При цьому варто зазначити, що правотворча діяльність народу змістовно, формально та функціонально поєднана з установчою діяльністю народу, до якого вона має відношення як конкретне до загального, частина до цілого, що детальніше було нами розглянуто у попередніх працях [14]. Ми ж виділяємо її в окремий вид у силу того, що дана діяльність має особливий характер, без якої безпосередня владна діяльність народу не мала б цілісного та завершеного вигляду, зовнішнього виразу такої діяльності. Крім того, дана діяльність має найбільш точне документальне і текстуальне оформлення, тобто абсолютно визначений формально-юридичний результат такої діяльності.

Ініціативна діяльність народу дозволяє актуалізувати увагу органів публічної влади на вирішенні питань, що становлять суспільний інтерес. Фактично, в умовах демократичної держави дана форма діяльності є найпоширенішою, адже за допомогою такої діяльності народ визначає пріоритетні напрямки змін у державі, найважливіші завдання органів публічної влади. Даний вид безпосередньої владної діяльності є свого роду комунікатором, способом зв'язку народу з владою. До видів ініціативно-дорадчої діяльності з огляду на наведене варто відносити:

- петиційну діяльність народу, що реалізується у формі звернень громадян;
- ініціативну діяльність народу, що реалізується у формі загальнодержавних та місцевих народних ініціатив, зборів громадян;
- дорадчу діяльність народу, що реалізується у формі громадських та інших видів слухань, дорадчих опитувань тощо.

Контрольна діяльність народу має надзвичайно важливе значення як для всієї безпосередньої владної діяльності народу, так і для стабільності суспільних відносин, профілактики суспільно небезпечних явищ, що можуть посягати на публічний порядок. З огляду на це до видів контрольної діяльності народу варто відносити:

- безпосередню участь народу у здійсненні правосуддя, що реалізується у формі діяльності народних засідателів і присяжних;
- контроль за діяльністю народних депутатів України та депутатів місцевих рад, що здійснюється у формах доручень виборців депутатам, звітів депутатів виборцям тощо;
- контроль за діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, що реалізується у формі діяльності громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства.

Визнаючи народ єдиним носієм і сувереном влади в Україні, виключним суб'єктом визначення і зміни конституційного ладу в Україні (стаття 5 Конституції України), Основний Закон фактично наділив Український народ рядом правомочностей щодо захисту права визначати і змінювати конституційний лад у разі спроби узурпації державою, її органами або посадовими особами даного права (частина третя статті 5) або ж у разі виходу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень за межі Конституції і законів України (частина друга статті 6, частина друга статті 19 Конституції України). З огляду на зазначене видами захисної діяльності народу є:

- відкликання народних депутатів та депутатів місцевих рад, що здійснюється у формі голосування;
- дострокове припинення повноваження органів та посадових осіб публічної влади безпосередньо народом, що здійснюється у формі проведення відповідного референдуму;
- народне вето на ухвалені парламентом чи іншим органом публічної влади акти, що здійснюється у формі проведення загальнодержавних чи місцевих референдумів;
- мирний опір органам влади у разі порушення ними Конституції та законів України, що здійснюється у формі мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, а також страйків;
- збройний опір органам влади у разі порушення ними Конституції та законів України, що здійснюється у формі збройних повстань, революцій тощо.

Запропоновані вище види, підвиди і форми безпосередньої владної діяльності народу є авторським баченням, а тому наведене може не співпадати як з підходами інших авторів, так і з усталеними поглядами.

Внесення відповідних змін до Конституції в частині імплементації до тексту Основного Закону окреслених видів, підвидів та форм безпосередньої владної діяльності народу згодом могло б стати основою для прийняття спеціальних законів: «Про установчу діяльність народу», «Про правотворчу діяльність народу», «Про ініціативну діяльність народу», «Про контрольну діяльність народу», «Про захисну діяльність народу», де були б деталізовані відповідні конституційні приписи.

Висновки. Таким чином, для успішного удосконалення конституційно-правового регулювання питань безпосереднього народовладдя доцільним є:

– створення у складі Конституційної Комісії робочої групи з питань народовладдя або ж безпосередньої владної діяльності народу, завданням якої було б напрацювання відповідних змін до Основного Закону України;

– внесення змін до Конституції України в частині конкретизації положень щодо безпосереднього здійснення влади народом, окреслення видів та підвидів безпосередньої владної діяльності народу, форм такої діяльності;

– розробка та прийняття на основі запропонованих вище змін до Основного Закону України законів «Про установчу діяльність народу», «Про правотворчу діяльність народу», «Про ініціативну діяльність народу», «Про контрольну діяльність народу», «Про захисну діяльність народу».

Список використаної літератури

1. Указ Президента України «Про Конституційну Комісію» від 3 березня 2015 року № 119/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.
2. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України у справі щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19.04.2001 р., № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – С. 109.
3. Рішення Конституційного суду України 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, Підгорної Валентини Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 р., № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – С. 31.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16.04.2008 р., № 6-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 3. – С. 15.
5. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року // Голос України. – 2001. – 10 січ.
7. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 3 липня 1991 року № 1286-XII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 44–45. – Ст. 634.
8. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Голос України. – 2011. – 10 груд.
9. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
10. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
11. Детальніше про відповідні законопроекти див.: Постанова Верховної Ради України «Про порядок денний четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання» від 3 лютого 2016 року № 974-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/4344-17>.

12. Хайєк Ф. А. *Право, законодавство та свобода: нове викладення широких принципів справедливості та політичної економії* : в 3-х т. Т. 3 : Політичний устрій вільного народу / Ф. А. Хайєк. – К. : Сфера, 2000. – 252 с.
13. Янчук А. О. Теоретико-нормативні підходи до визначення поняття «безпосереднє здійснення влади народом» (конституційно-правовий аспект) // А. О. Янчук // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. – 2012. – Вип. 1. – С. 49–54.
14. Янчук А. О. Поняття установчої діяльності народу: конституційно-правовий аспект // А. О. Янчук // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. – 2012. – Вип. 2. – С. 40–45.