



### **Оксана Шербанюк**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Чернівецького національного університету  
імені Юрія Федьковича

УДК 342.34 (477)

## ***Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні***

Актуальність теми дослідження обумовлено тим, що в умовах конституційної модернізації потрібний системний науковий аналіз існуючих форм безпосереднього здійснення влади суверенним народом та формулювання пропозицій з удосконалення норм Конституції України.

Становлення на сучасному етапі України як суверенної держави спонукає до розширення застосування форм безпосередньої демократії, реального волевиявлення народу з принципів питань розвитку держави і суспільства. Хоча Конституція України в третьому розділі закріпила тільки засадничі форми такої демократії – вибори і референдум, але таких форм значно більше [8, с. 282].

Виходячи з п. 2 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [1]. Це характеризує Україну як демократичну країну. Конституційно

визнано, що народ здійснює владу в таких формах: 1) безпосередньо. Ця форма передбачає пряме волевиявлення народу з найважливіших питань державного чи соціального життя. Конституційно визначено у ст. 69 Конституції України вибори та референдум. Ця форма має юридично значущий результат, тобто загальнообов'язковість рішень. Можливі й інші форми безпосередньої демократії, які не мають таких значущих наслідків (збори, мітинги, походи, демонстрації, звернення тощо); 2) через органи державної влади. Вирішення багатьох питань є неможливим без участі фахівців у тій чи тій сфері, тому влада від імені народу здійснюється державними органами; 3) через органи місцевого самоврядування. Ця форма є наближеною до народу і охоплює місцевий рівень.

У ст. 69 Конституції України вживається термін «безпосередня демо-

кратія», під яким розуміємо безпосереднє народовладдя, а це, як відзначав М. В. Цвік, – участь громадян у реалізації різноманітних форм влади, їхня безпосередня владна діяльність, спрямована на вирішення відповідних державних і соціальних питань, прийняття рішень та їх втілення в життя [10, с. 148].

Як уже було сказано вище, Конституція України в ст. 69 визначає вибори і референдуми пріоритетними формами безпосередньої демократії, але не дає вичерпного переліку інших форм прямого народовладдя; система форм безпосередньої демократії в Україні продовжує формуватися.

Попри те, що питання про окремі форми безпосередньої демократії більш або менш повно досліджувалось, єдності з приводу того, що відносити до цих форм, немає, і це зумовлено різноманітним поглядів на безпосереднє народовладдя та його функції.

В. Ф. Коток відносив до форм безпосередньої демократії соціалістичну революцію, з'їзди та наради трудящих, вибори до представницьких органів влади, імперативний мандат (накази виборців, звітність депутатів, право відкликання депутатів), референдум. Така класифікація форм була наслідком розширеного тлумачення терміна «безпосередня демократія» в радянській науці державного права. Основними формами безпосередньої демократії, на думку В. О. Сівова, є вибори до представницьких установ, референдуми, громадські засади в організації та діяльності державних органів, громадські організації, збори трудящих і трудові колективи. Н. П. Фарберов вказував ще й такі форми, як наради трудящих із питань державного управління, звітність депутатів і посадових осіб перед трудящими, накази виборців, місцеві опитування населення, робочий контроль над виробництвом, сільські сходи, народні збори, всенародні обговорення найважливі-

ших законопроектів та обговорення проектів рішень місцевих рад [9, с. 9].

У радянській юридичній літературі до форм безпосередньої демократії також відносили листи та пропозиції громадян до керівних органів і редакцій газет, на радіо, телебачення, участь у соціалістичних змаганнях, у комуністичних суботниках, подання раціоналізаторських пропозицій [6, с. 10, 16].

Виходячи з аналізу позицій радянських учених-державознавців можна стверджувати, що було відсутнє єдине розуміння безпосередньої демократії та її форм. Це пояснюється надмірною політизацією досліджень, ототожненням безпосередньої демократії із системою рад.

У науці конституційного права України проблема форм здійснення суверенної влади народом України системно не досліджувалась. Конституційно-правові праці України було присвячено таким проблемам, як поняття, організація та порядок проведення виборів; суб'єктивне право громадян України брати участь в управлінні державними справами у місцевому самоврядуванні; акти прямого народовладдя та референдуми.

Українські вчені-конституціоналісти В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко під формами безпосередньої демократії розуміють спосіб прямої реалізації народного суверенітету, зміст якої полягає у владному волевиявленні правоздатних громадян для вирішення важливих державних і соціальних питань. А сукупність конституційованих форм безпосередньої реалізації народного суверенітету складає, на думку В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко, систему форм безпосередньої демократії [7, с. 50].

Аналізуючи наукові підходи до визначення форм безпосередньої демократії, В. В. Комарова доходить висновку, що формами прямої демократії є тільки ті її прояви, які інституалізують безпосереднє владне волевиявлення володаря повноти дер-

жавної влади – народу. Ні листи, ні звернення громадян, ні діяльність громадських організацій, ні тим паче подання раціоналізаторських пропозицій та участь у суботниках не виражають суверенітету народу, не інституалізують його безпосереднього державно-владного волевиявлення [5, с. 9].

Російський учений-конституціоналіст проф. С. А. Авак'ян залежно від наслідків волевиявлення народу вирізняє імперативні, консультативні та змішані інститути безпосередньої демократії. До імперативних інститутів безпосередньої демократії (вираження волі народу має обов'язковий та остаточний характер) належать: імперативний референдум; вибори депутатів і посадових осіб; відкликання народом (виборцями) своїх представників. Консультативність волі народу передбачає прийняття офіційного остаточного рішення компетентним органом держави або органом місцевого самоврядування. Це означає, що компетентний орган держави має повноваження на вибір конкретного формулювання рішення (яке відображає, а не спотворює волю народу). До таких інститутів С. А. Авак'ян відносить: опитування народу, або консультативний референдум; все-народне (народне) обговорення проектів правових актів органів державної влади або органів місцевого самоврядування, інших важливих питань частіше державного, іноді – соціально-політичного життя; публічні слухання як форма контакту (діалогу) органів публічної влади з населенням; колективні звернення громадян із питань соціального значення (петиції); народні правотворчі ініціативи; накази виборців. Змішані інститути безпосередньої демократії поєднують у собі риси імперативного і консультативного характеру. Прикладом таких інститутів є збори громадян за місцем проживання.

Виходячи з викладеного вище наука сучасного конституційного права

України пропонує достатньо широкий набір форм безпосередньої демократії, які перейняла з радянського державного права, зокрема: референдум, вибори, народні обговорення, опитування та звернення громадян (петиції). Однак названі інститути не вичерпують арсеналу форм безпосередньої демократії. Світова конституційна практика підтверджує наявність інших інститутів прямого народовладдя. Це – плебісцит, народна законодавча ініціатива, народний розпуск парламенту та припинення повноважень очільника держави, народний вибір, народне вето. Такі форми, близькі до референдумів, ніколи не використовувалися в Україні.

З метою вдосконалення форм безпосереднього народовладдя в Україні слід звернутися до конституційного регулювання цієї проблеми в інших країнах. Так, Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. [4] визначає у п.1 ст. 2, що «народ є джерелом усієї державної влади, він здійснює її через органи законодавчої, виконавчої та судової влади», а п. 2 цієї ж статті говорить, що «конституційний закон може визначити, коли народ здійснює державну владу безпосередньо». Однак Основний закон Чеської Республіки не визначає, на відміну від інших конституцій Східної Європи, форм здійснення влади народом.

Нова Конституція Угорщини [3] у ст. В проголошує джерелом усієї влади людей, які відповідно до п. 4 цієї статті здійснюють владу через своїх обраних представників, а у виняткових випадках самостійно. Парламент Угорщини, який є найвищим органом народного представництва (ст. 1) відповідно до ст. 8 Основного закону, буде проводити референдум за клопотанням, підписаним, принаймні, двомастами тисячами виборців. З ініціативи президента республіки, уряду або ста тисяч виборців Парламент може вирішити провести

національний референдум. Результат референдуму буде обов'язковим для Парламенту. Відповідно до п. (2) ст. 8 «Предметом національного референдуму може бути будь-яке питання, пов'язане з обов'язками і колом повноважень Парламенту. (3) Жодний національний референдум не може проводитися щодо: а) внесення змін до Конституції; б) законів щодо державного бюджету та його виконання, основних податків, пенсійних внесків і медичних митних зборів, а також змісту законів щодо основних вимог до місцевих податків; с) змісту законів, дотичних до виборів членів парламенту, представників місцевих органів влади та мерів, а також членів Європейського парламенту; d) зобов'язань, які є результатом чинних міжнародних угод; е) кадрових питань і організаційних структур, що входять до компетенції парламенту; f) розпуску Парламенту; g) розпуску ради представників; h) оголошення стану війни, стану екстраординарних заходів або надзвичайного стану; і) загальною амністією. (4) Національний референдум вважається дійсним, якщо більше половини всіх виборців віддали дійсний голос, і повинен бути успішним, якщо більше половини виборців, які проголосували, проголосували однаково».

Як бачимо, конституційні акти по-різному визначають форми здійснення влади народом безпосередньо. При цьому слід звернути увагу на те, що в сучасних умовах, як справедливо зазначає Д. В. Чухвичев, попри особливе місце, яке посідає референдум у державному та політичному житті, попри детальну правову регламентацію цього питання, в законотворчості референдум особливої ролі не відіграє. Причина цього – технічна непридатність референдуму для розроблення нормативних правових актів. Референдум призначено для вираження волі народу в інших формах, для однозначної відповіді на пов-

ністю визначене питання. Загальнонародне голосування є незручним для створення текстів законів саме з причини необхідності їх уніфікації в ході реалізації волі всіх громадян усіх громадських груп, яка є різноманітною, визначається, досить часто, суперечністю соціальних інтересів. Складно уявити однотайність усіх членів суспільства з усіх елементів складного комплексу приписів, яким є закон. Саме тому законодавство є формою досягнення та закріплення соціального консенсусу в інтересах, а референдум, який передбачає однозначність висловленої думки, не підходить для досягнення консенсусу... Закон, прийнятий на референдумі, можна розглядати як вираження волі досить умовно [11, с. 136]. Тож для того, щоби стати формою вираження волі народу, потрібна робота з удосконалення цього конституційно-правового інституту.

Отож, як із політичної, так і з конституційно-правової позицій, референдуми є найвищим вираженням влади народу, оскільки на референдум виносяться проблеми, які мають важливе значення для людей, проекти документів і правових актів, які визначають державно-політичні відносини в країні, виражається воля всього народу та існують особливі офіційні наслідки. Однак попри високий потенціал референдуму як політичного та конституційного інституту, регулярне його застосування є недоцільним. Закордонна конституційна практика свідчить, що референдуми, які офіційно передбачені, проводяться вкрай рідко, а низка великих країн узагалі відмовилася від загальнодержавних референдумів. Відповідь достатньо проста: для вирішення багатьох важливих питань обираються парламенти, президенти, є уряди. Не слід також забувати, що органи влади застосовують референдум, коли сподіваються через всенародне обговорення отримати необхідне

рішення, яке не можуть отримати парламентським способом. При цьому не тільки органи влади, а й опозиція прагне отримати підтримку у народі. Але не слід нехтувати маніпулювання волею народу, яке наявне у світовій конституційній практиці, коли за допомоги агітації чи інших способів маніпуляції громадяни голосують певним чином. Тому у використанні такої форми реалізації влади народом необхідно обов'язково враховувати можливі наслідки для суспільства, для кожного громадянина зокрема.

Для повноцінного відображення взаємодії суспільства і влади, прямої демократичної участі громадян в управлінні на національному, регіональному та місцевому рівнях важливо вдосконалити форми реалізації та досягнення народом своєї суверенної влади способом перегляду національного законодавства за допомоги внесення змін до Конституції України.

У сучасних умовах стан розвитку інститутів безпосередньої демократії довів, що без коригування окремих конституційних приписів подальша модернізація фактично неможлива. Це підтверджує і той факт, що ухвалений Закон України «Про всеукраїнський референдум» [2] викликає багато інтерпретацій та критики, однак системний характер проблем конституційної регламентації форм безпосереднього здійснення народом своєї суверенної влади дозволяє перевести критику із закону на норми Конституції.

Серед основних моментів і способів їх усунення можна визначити такі. По-перше, необхідно передбачити в Конституції України, що до форм безпосереднього народовладдя, крім виборів і референдумів, належить народна законодавча ініціатива, яка полягає в поданні до Верховної Ради України постатейного законопроекту ініціативною групою громадян за умови збору ними підписів не менше ніж 300 тис. громадян України, які

мають право голосу. Визначити, що поданий законопроект підлягає першочерговому розгляду парламентом України, а також можливість участі в його розгляді представника ініціативної групи. При цьому встановити обов'язок парламенту розглянути це питання у визначений строк. Надати Президенту України право призначати референдум у тому разі, якщо парламент не розгляне народної законодавчої ініціативи у визначений законом строк. Одночасно слід установити, що не допускається подання законопроектів із питань, визначених ст. 74 Конституції України. Доповнити відповідну норму розділу IV Конституції України «Верховна Рада України». До ст. 93 Конституції України варто внести зміни, долучивши до кола суб'єктів права законодавчої ініціативи громадян України, передбачивши «право законодавчої ініціативи належить .... також громадянам України в порядку, передбаченому законом», а детально це питання врегулювати Законом України «Про законодавчу (правотворчу) ініціативу громадян України» або «Про народну ініціативу».

По-друге, на особливу увагу заслуговує конституційне закріплення такої норми, як народні звернення до законодавчої влади у формі народних петицій – сформульованих правових ідей – законодавчих ініціатив. Аналіз конституційного законодавства переконує, що ідея народних петицій є доречною за умови збору підписів громадян у кількості, що відповідає середній кількості виборців одного одномандатного округу – 180 тис. Це узгоджується з нормами європейського конституційного права. Зокрема, положення п. 4 ст. 11 конституційної угоди ЄС (Лісабонський договір ЄС) передбачає: «не менше одного мільйона громадян, які є громадянами значної кількості держав-членів, можуть перебрати на себе ініціативу перед Європейською комісією, в рамках її повноважень, представити

будь-яку доречну пропозицію з питань, де громадяни вважають, що правовий акт Союзу необхідний для реалізації цілей договорів». Тому обов'язково повинна бути передбачена обов'язковість процедур консультацій (діалогу) органів влади з усіх соціально важливих питань і формування необхідної процедурно-інституційної бази. Це важливо з огляду на необхідність запровадження деліберативних процедур у політичному процесі. Теорія ідеолога європейської конституції Юргена Габермаса передбачає поняття «деліберативної демократії», що означає процес пошуку і формування думок та волі громадян країни, а легітимним вважається не те рішення, яке виявляється вираженням ніби вже сформованої волі народу, а те, в обговоренні якого взяла участь найбільша кількість громадян. Тут найважливішим є процедури демократичного формування політичної волі та громадської думки.

Також варто передбачити, що громадяни можуть ініціювати проведення референдуму з питань скасування закону («скасувального» референдуму) в цілому чи в окремих його частинах, якщо цю ініціативу підтримано підписами не менш ніж 300 тис. громадян України. Як свідчить конституційна практика проведення таких референдумів, наявність у Конституції можливості ініціювати подібного роду референдуми змушує депутатів шукати максимально широкою коаліційною підтримки, коли в парла-

менті розглядається певне резонансне питання.

З метою уникнення потенційної ситуації використання форм безпосередньої демократії для підміни інституту представницької демократії, яким є парламент, відмовитися від інституту ініціативного референдуму, визнавши за Верховною Радою України право призначати всеукраїнський референдум, на який виноситься відповідний законопроект, якщо за рішення про проведення референдуму проголосувало більшість від конституційного складу. Як альтернативний варіант може бути використаний досвід Франції. Зокрема, референдум може призначатися Президентом з ініціативи 1/3 від конституційного складу Верховної Ради України, підтриманої підписами вказаної вище кількості громадян.

Також кардинального перегляду потребує Закон України «Про всеукраїнський референдум» у питаннях можливості внесення змін та ухвалення нової редакції Конституції України, а також процедури ухвалення та введення в дію законів, прийнятих на референдумі, адміністрування референдумів (комісії, агітація, фінансування). В контексті забезпечення безпосереднього народовладдя, окреме значення має бути відведене місцевим референдумам. Потрібно визначити межі з'явлення, процедури ініціювання та фінансування. Цим зумовлено необхідність подальших розробок досліджуваної проблематики.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – 1996 р., № 30, ст. 141.
2. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.12 р. // Голос України. – 28.11.2012. – № 226.
3. Конституція Венгрии 25 Апреля 2011г. (вступила в силу с 01.01.2012 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/298>
4. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/106>



5. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России : [учебное пособие] / В. В. Комарова. – М. : издательство «Ось-89», 1998. – 304 с.

6. Крыжановская Т. Н. Представительная и непосредственная демократия развитого социалистического общества : автореф. дис. д-ра юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Т. Н. Крыжановская. – М., 1982. – 19 с.

7. 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.

8. Тодика Ю. М. Референдуми в Україні / Ю. М. Тодика // Конституційне право України : [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / За ред. Ю. М. Тодика, В. С. Журавського. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.

9. Фарберов Н. П. Марксистско-ленинская концепция социалистической демократии / Н. П. Фарберов // Проблемы теории социалистического государства и права. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1977. – С. 5–16.

10. Цвік М. В. Форми безпосередньої демократії / М. В. Цвік // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К., 1999.

11. Чухвичев Д. В. Законодательная техника : [учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению 030500 «Юриспруденция»] / Д. В. Чухвичев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – 239 с.

#### **Щербанюк О. В. Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні**

Статтю присвячено аналізу поняття і видів форм здійснення влади народом України. Проаналізовано позиції вітчизняних і закордонних учених-конституціоналістів про поняття та класифікації форм здійснення і реалізації суверенної влади народом України, а також їх конституційна регламентація в Україні та інших країнах. Доводиться, що для повноцінного відображення взаємодії суспільства і влади, прямої демократичної участі громадян в управлінні на національному, регіональному та місцевому рівнях важливо вдосконалити форми реалізації та досягнення народом своєї суверенної влади у спосіб перегляду національного законодавства за допомоги внесення змін до Конституції України. У статті аргументується необхідність закріплення в Конституції України народної законодавчої ініціативи, а також інституту народних петицій.

**Ключові слова:** влада народу, народний суверенітет, безпосередня демократія, представницька демократія, форми безпосередньої демократії, вибори, референдум, народні звернення, народні петиції, «скасувальний» референдум.

#### **Щербанюк А. В. Конституционное обновление форм реализации народом суверенной власти в Украине**

Статья посвящена анализу понятия и видов форм осуществления власти народом Украины. Проанализированы позиции отечественных и зарубежных ученых-конституционалистов о понятии и классификации форм осуществления и реализации суверенной власти народом Украины, а также их конституционная регламентация в Украине и зарубежных странах. Автор доказывает, что для полноценного отображения взаимодействия общества и власти, прямого демократического участия граждан в управлении на национальном, региональном и местном уровнях важно усовершенствовать формы реализации и достижения народом своей суверенной власти путем пересмотра национального законодательства посредством

внесения изменений в Конституцию Украины. В статье аргументируется необходимость закрепления в Конституции Украины народной законодательной инициативы, а также института народных петиций.

**Ключевые слова:** власть народа, народный суверенитет, непосредственная демократия, представительная демократия, формы непосредственной демократии, выборы, референдум, народные обращения, народные петиции, «отменяющий» референдум.

**Shcherbanyuk O. Constitutional update forms of the sovereign power of the people in Ukraine.**

In the article analyzes the concept and types of molds exercise of power by the people of Ukraine. Analyzed the positions of domestic and foreign scholars-Constitution about the concept and classification of forms of exercise and the exercise of the sovereign power of the people of Ukraine, as well as their constitutional regulation in Ukraine and foreign countries. It is proved that for a full display of interaction between society and government, direct democratic participation of citizens in governance at the national, regional and local levels, it is important to improve the shape and achievements of the people of their sovereign power by reviewing national legislation through amendments to the Constitution of Ukraine. The paper discusses the need for consolidation in the Constitution of Ukraine, people's legislative initiative and the Institute of People petitions.

**Key words:** people power, popular sovereignty, direct democracy, representative democracy, a form of direct democracy, elections, referendums, popular appeal, popular petition.

