



О. О. Галус\*

## ФУНКЦІЇ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ

Конституція України<sup>1</sup> в ст. 69 визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя. Виходячи з даного положення, в Україні на конституційному рівні закріплено можливість існування необмеженого кола форм безпосереднього народовладдя. Кожна з форм безпосереднього народовладдя має свої загальносуспільні функції. В науці конституційного права функції форм безпосереднього народовладдя є мало дослідженими. Фундаментальною наукою дослідженні функції безпосередньої демократії взагалі<sup>2</sup>, суспільні (соціальні) функції виборів та референдумів як окремих форм безпосереднього народовладдя<sup>3</sup>. Комплексного дослідження функцій, які відіграють форми безпосереднього народовладдя, не було зроблено.

Цілями даної статті є встановлення основних функцій, тобто основних напрямів реалізації форм безпосереднього народовладдя. Це, у свою чергу, дасть можливість найбільш повно з'ясувати юридичну природу цих правових явищ, їх місце і роль серед способів здійснення публічної влади.

Термін "функція" з філософської точки зору означає певну дію, спрямовану на досягнення поставленого завдання, зв'язок, існуючий між частиною і цілим, тобто роль, яку виконує певний соціальний інститут щодо цілого<sup>4</sup>. У юридичній науці функція визначає напрямок, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, який виражає сутність та зміст цієї діяльності та її забезпечення<sup>5</sup>.

При розгляді функцій форм безпосереднього народовладдя необхідно, перш за все, проаналізувати функції безпосереднього народовладдя в загальній системі демократії. У юридичній літературі є декілька підходів до класифікації функцій безпосереднього народовладдя.

Так, на думку В. Ф. Погорілка, функції безпосереднього народовладдя можна розрізнити за суб'єктами, об'єктами, способами, засобами безпосереднього народовладдя. За суб'єктами, тобто учасниками безпосереднього народовладдя, до них відносять функції народу, функції територіальних громад, функції політичних партій і громадських організацій, функції державних органів та органів місцевого самоврядування, які сприяють здійсненню безпосереднього народовладдя. За об'єктами, тобто за сферами безпосереднього народовладдя, розрізняють внутрішні функції (політичну, економічну, соціальну, культурну (духовну, ідеологічну), екологічну) та зовнішні функції (зовнішньоекономічну, зовнішньополітичну, гуманітарну, оборонну). За способами здійснення безпосереднього народовладдя виділяють установчу, законодавчу, контрольну, охоронну. За засобами здійснення безпосереднього народовладдя — інформаційну,

© Галус О. О., 2006

\* аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

<sup>1</sup> ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>2</sup> Див.: Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 14-18; Мурашин А. Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — К.: Выща шк. Головное изд-во, 1989. — С. 16-33; Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — С. 136-164.

<sup>3</sup> Конституційне право України: Підручник. — 2-ге вид., доопрац. / За ред. проф. В. Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 2000. — С. 296, 330.

<sup>4</sup> Мурашин А. Г. Указ. работа. — С. 17.

<sup>5</sup> Каск Л. И., Николаева Л. В. О некоторых вопросах понятия функций государства // Вестник Ленингр. ун-та (Сер.: Экономика, философия, право). — 1974. — № 11. — С. 103-111.



територіальну, фінансову, матеріально-технічну, охоронну<sup>6</sup>. Кожна з наведених класифікацій стосується певних аспектів здійснення безпосереднього народовладдя. Однак щодо предмета даного дослідження, то нас насамперед цікавить класифікація функцій за способами здійснення народовладдя. На нашу думку, цей запропонований перелік необхідно доповнити консультативною функцією, а стосовно законодавчої функції, то її потрібно розуміти в широкому значенні, тобто як правотворчу функцію.

Дещо по-іншому підходить до виділення функцій народовладдя (в тому числі, і безпосереднього) Л. М. Шипілов. За змістом він виділяє такі функції народовладдя, як установчу, уповноваженню, контрольну та державно-організаційну<sup>7</sup>. Можна не погодитися з таким розумінням функцій, оскільки у даному випадку автор заперечує існування правотворчої функції безпосереднього народовладдя, а розподіляє її між установчою та державно-організуючою функціями. Також автор не виділяє охоронної та консультативної функцій, які відіграють важливу роль у здійсненні безпосереднього народовладдя.

Слід звернути увагу і на функції безпосередньої демократії, запропоновані російською вченою В. В. Комаровою. Дані функції слугують критерієм розмежування форм безпосереднього народовладдя. Так, В. В. Комарова виділяє форми безпосередньої демократії, які виконують:

- імперативну функцію (референдум, вибори, загальні збори населення);
- регулятивну функцію (мітинги, походи, демонстрації, пікетування);
- комплексну (імперативну та регулятивну) функцію (народна ініціатива, відкликання народного представника)<sup>8</sup>.

У цьому випадку автор виділяє функції безпосередньої демократії стосовно системи соціального управління.

Форми безпосереднього народовладдя, тобто способи безпосереднього волевиявлення народу або його окремої частини (у деяких випадках — територіальної громади), здійснюють певні функції, тобто вплив на державно-правові явища. Очевидно, що функції форм безпосереднього народовладдя потрібно розуміти як ті функції, які виділяють за способом здійснення народовладдя. На нашу думку, до функцій форм безпосереднього народовладдя, виділених за таким критерієм, потрібно відносити установчу, правотворчу, контрольну, охоронну та консультативну функцію. Потрібно також зауважити, що окремо взята форма безпосереднього народовладдя виконує не всі вищезазначені функції, а лише деякі, саме їй притаманні.

Розглянемо детальніше кожну з вищенаведених функцій у контексті конкретних форм безпосереднього народовладдя та з'ясуємо, у чому саме вони проявляються.

**Установча функція** в юридичній літературі тлумачиться неоднозначно. Можна виділити два підходи до її розуміння.

Перший підхід полягає у тому, що установча функція проявляється у суверенному праві самовизначення народу у створенні держави, а також праві встановлювати, змінювати, скасовувати Конституцію. Прихильники такого підходу в складі єдиної установчої функції виділяють дві складові: установчо-державну (яка реалізовується при створенні держави чи відмові народу від неї) та установчо-конституційну (яка реалізується при ухваленні, зміні чи скасуванні Конституції)<sup>9</sup>. Однак створення чи відмова від створення власної державності, ухвалення, зміна чи скасування Конституції належать до правотворчої функції форм безпосереднього народовладдя.

<sup>6</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 14-18.

<sup>7</sup> Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — С. 139.

<sup>8</sup> Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. — М.: Ось-89, 1998. — С. 11.

<sup>9</sup> Шипілов Л. М. Вказ. праця. — С. 139-140.



Викладене можна підтвердити і тим, що перераховані питання повинні вирішуватися лише шляхом загальнонаціонального референдуму і полягають у прийнятті, насамперед, норм права.

Другий підхід полягає у розумінні установчої функції як виборчої функції або державного будівництва, тобто формування органів державної влади і місцевого самоврядування<sup>10</sup>. Вважаємо даний підхід найбільш прийнятним.

Установча функція притаманна таким формам безпосереднього народовладдя, як виборам та загальним зборам громадян за місцем проживання тощо.

Так, шляхом виборів в Україні формується кількісний і якісний склад Верховної Ради України, Верховної Ради АРК, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських і селищних рад, обираються Президент України, міські, сільські і селищні голови.

Установча функція притаманна і загальним зборам громадян за місцем проживання. Так, відповідно до Закону України “Про органи самоорганізації населення”<sup>11</sup>, орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Однак установча функція загальних зборів громадян за місцем проживання опосередкована необхідністю отримання дозволу відповідної місцевої ради на створення органу самоорганізації населення (будинкового, вуличного, квартального комітету, комітету мікрорайонів, комітету районів у містах, сільського, селищного комітету).

**Правотворча функція форм безпосереднього народовладдя** полягає у прийнятті, зміні або скасуванні безпосередньо народом Конституцій, законів та інших нормативно-правових актів. Відповідно до ієрархії нормативно-правових актів, у складі правотворчості, яка здійснюється за допомогою форм безпосереднього народовладдя, можна виділити конституційну правотворчість, законотворчість та місцеву правотворчість.

При цьому народну правотворчість необхідно розуміти широко як діяльність із розробки проєктів, прийняття, затвердження, зміни і скасування нормативно-правових актів.

Правотворча функція характерна для таких форм безпосереднього народовладдя як всеукраїнський та місцевий референдуми, народна правотворча ініціатива, місцеві ініціативи, загальні збори громадян тощо.

Так, всеукраїнський референдум може бути проведений з питань затвердження окремих положень Конституції України та внесення змін і доповнень до Конституції України (ст. 53 Конституції України), прийняття, зміни або скасування законів України або їх окремих положень, прийняття рішень, що визначають основний зміст Конституції, законів України та інших правових актів (ст. 3 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”)<sup>12</sup>.

Правотворча функція місцевих референдумів проявляється при прийнятті, зміні або скасуванні громадянами рішень із питань, віднесених до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, прийнятті рішень, які визначають зміст постанов органів місцевого самоврядування (ст. 4 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”).

Однак правотворча функція референдумів конституційно обмежена. Так, референдум не допускається щодо законопроектів із питань податків, бюджету та амністії.

Народна правотворча ініціатива, як форма безпосереднього народовладдя, в Україні законодавчо не закріплена, і майже не застосовується на практиці. Це пояснюється відсутністю у громадян України права законодавчої ініціативи, передбаченого ст. 93 Конституції України.

<sup>10</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 17.

<sup>11</sup> ОВУ. — 2001. — № 32. — Ст. 1449.

<sup>12</sup> ВВР. — 1991. — № 33. — Ст. 443.



Громадяни України можуть лише опосередковано подавати свої законопроекти через народних депутатів. Однак при цьому відсутній обов'язок народного депутата подати даного законопроекту у Верховну Раду України.

На рівні місцевого самоврядування народна правотворча ініціатива є дієвою. Так, згідно із ст. 9 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"<sup>13</sup>, члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у місцевій раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. При цьому місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Правотворча функція звернень громадян проявляється лише в одному із його видів — у пропозиціях (зауваженнях) громадян. Так, згідно із ст. 3 Закону України "Про звернення громадян"<sup>14</sup>. Пропозиція (зауваження) є зверненням громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. З цього законодавчого положення випливає, що громадяни вправі направляти індивідуальні і колективні пропозиції і у формі законопроектів або проектів інших нормативно-правових актів. Ст. 14 вищезгаданого закону передбачає обов'язок органу державної влади або місцевого самоврядування щодо їх розгляду і повідомлення громадянина про результати цього розгляду.

Правотворча функція загальних зборів громадян може проявлятися, наприклад, при прийнятті на загальних зборах громадян за місцем проживання рішення про самооподаткування<sup>15</sup>, яке, безперечно, є нормативно-правовим актом.

**Контрольна функція форм безпосереднього народовладдя** стосується питань довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Ця функція полягає у поінформованості народу щодо здійснення делегованої влади та здатності подолання нелегітимних наслідків такої діяльності з їх боку<sup>16</sup>.

Громадський контроль здійснюється громадянами України, об'єднаннями громадян і виражається у конституційному праві отримувати і здобувати інформацію про державно-владну діяльність та направляти звернення (пропозиції, заяви і скарги) до вповноважених на те органів державної влади. Засобом громадського контролю виступає і право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб у порядку ч. 2 ст. 55 Конституції України<sup>17</sup>. Кодекс адміністративного судочинства України<sup>18</sup> передбачає процесуальну реалізацію даного конституційного положення.

Крім звернень громадян, контрольну функцію виконують і такі форми безпосереднього народовладдя як референдуми, відкликання депутатів місцевої ради, загальні збори громадян за місцем проживання, громадські слухання.

Згідно із ст. 13 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" теоретично є можливим проведення всеукраїнського референдуму з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України. Референдум із таких питань

<sup>13</sup> ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

<sup>14</sup> ВВР. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

<sup>15</sup> Статут територіальної громади міста Хмельницького, затверджений Хмельницькою міською радою 29.10.1997 року. — Поточний архів Хмельницької міської ради.

<sup>16</sup> Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — С. 156.

<sup>17</sup> Там само. — С. 158.

<sup>18</sup> ВВР. — 2005. — № 35-36. — Ст. 446.



відповідно до закону має призначати Верховна Рада України на вимогу громадян України та народних депутатів. Однак ст. 13 вищезазначеного закону суперечить нормам Конституції України, оскільки до компетенції Верховної Ради України належить призначення всеукраїнського референдуму лише з питання про зміну території України. Що ж стосується проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, то це питання згідно із ст. 106 Конституції України належить до виключної компетенції Президента України. Дострокове припинення повноважень Президента України за рішенням всеукраїнського референдуму є неможливим, оскільки ст. 108 Конституції України цього не передбачає. Отже, практична реалізація установчої функції всеукраїнського референдуму щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України і Президента України можлива лише при умові внесення змін до ст. 108 Конституції України і приведенні Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” у відповідність до Основного Закону.

Яскравим прикладом реалізації контрольної функції є відкликання депутата місцевої ради, яке передбачено ст. 5 та розділом 5 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”<sup>19</sup>.

Контрольна функція громадських слухань закріплена в ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Відповідно до цієї статті територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Бачить, що під час цих громадських слухань можливі і заслуховування звітів обраних представників.

Предметом і загальних зборів громадян за місцем проживання також може бути заслуховування звітів та інформації сільського, селищного, міського голови<sup>20</sup>, що є беззаперечно проявом контрольної функції.

**Охоронна функція форм безпосереднього народовладдя** полягає у захисті народом України своєї влади, конституційного ладу в цілому. Зокрема, в ст. 5 Конституції України зазначається, що право визначати та змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і воно не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Можна погодитися з В. Ф. Погорілком, який зазначав, що народ має право контролю, нагляду, спостереження у сфері влади, а в разі узурпації влади народу державою, її органами або посадовими особами — частково чи повністю — він, логічно, має право на будь-яку форму опору, протидії, непокори з метою захисту, охорони влади<sup>21</sup>. З наведеного можна зробити висновок, що коли контрольна функція безпосереднього народовладдя себе вичерпує, вступає в силу охоронна функція.

Охоронна функція притаманна таким формам безпосереднього народовладдя як референдум, мітинги, походи, демонстрації та винятковим немирним формам, таким як революції, повстання, громадянські війни, національно — визвольні рухи та політичні страйки, протести, акції громадської непокори, голодування, пікетування.

У випадку узурпації влади вищими органами державної влади громадяни наділені правом ініціювати всеукраїнський референдум через дострокове припинення повноважень цього органу. Однак, розглядаючи контрольну функцію ми проаналізували труднощі реалізації цією форми безпосереднього народовладдя.

<sup>19</sup> ОВУ. — 2002. — № 31.

<sup>20</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 188.

<sup>21</sup> Там само. — С. 5.



Охоронна функція мітингів, походів, демонстрацій проявляється у тиску на органи влади з метою примусити їх прийняти якийсь рішення. Однак проведення даних форм безпосереднього народовладдя можливе лише за певних умов. Зокрема, про проведення таких масових акцій повинні завчасно сповіщатися органи державної влади чи органи місцевого самоврядування і дані акції повинні бути мирними, без зброї (стаття 39 Конституції України).

**Консультативна функція** притаманна багатьом формам безпосереднього народовладдя, зокрема, консультативним референдумам, опитуванням громадської думки, всенародним обговоренням, громадським слуханням, зверненням громадян тощо.

Дана функція полягає у тому, що органи державної влади, місцевого самоврядування з метою виявлення думки громадян щодо прийнятих ними рішень, або тих, що готуються, ініціюють проведення низки форм безпосереднього народовладдя. Об'єктом наукового дослідження консультативна функція безпосередньої демократії стала ще за радянських часів. Її інколи називають ще дорадчою функцією. Дана функція не втратила свого значення і на сучасному етапі. Однією з умов функціонування державної влади в демократичній державі є її легітимність. Легітимність влади означає, крім демократичного шляху її формування, і відображення реальної волі народу в прийнятих органами державної влади і місцевого самоврядування рішеннях. Часте проведення імперативних референдумів є неможливим із фінансових причин. Однак з'ясувати ставлення громадян до певних питань можливо шляхом проведення консультативних форм безпосереднього народовладдя.

Проведення консультативного референдуму та опитування громадської думки передбачено главою 6 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми".

Пряме правове регулювання народних обговорень здійснено обмежено. Зокрема, в ст. 109 Регламенту Верховної Ради України<sup>22</sup> передбачена можливість винесення на народне обговорення законопроектів за наслідками першого читання.

Отже, форми безпосереднього народовладдя здійснюють свій вплив на суспільне життя, реалізуються через систему функцій (установчу, правотворчу, контрольну, охоронну та консультативну), в яких відображається їх соціальна цінність, призначення. Кожна з форм безпосереднього народовладдя виконує не лише одну, їй притаманну функцію, а може виконувати декілька (зокрема, референдум, загальні збори громадян, звернення громадян тощо). Вся система функцій форм безпосереднього народовладдя потребує глибокого наукового дослідження, зокрема охоронна функція.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права (протокол № 3 від 13 жовтня 2006 року)*



<sup>22</sup> ВВР — 2006. — № 23. — Ст. 202.