



О.О. Галус\*

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ

Визнання Конституцією України у статті 5 народу носієм суверенітету та єдиним джерелом влади та закріплення можливості здійснювати владу народом безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування стало важливим кроком у формуванні в Україні правової та демократичної держави. Подальший свій розвиток дані принципи правової держави знайшли у ст. 69 Конституції України, згідно з якою 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, оскільки не дано вичерпного їх переліку. Вся система форм безпосереднього народовладдя в Україні потребує законодавчого врегулювання. В Україні найбільш врегульованими є інститути виборів та референдумів. Правове регулювання інших форм здійснено несистемно, хаотично або ж взагалі відсутнє. Однією з причин такого незадовільного регулювання стала відсутність наукового підґрунтя до визначення форм безпосереднього народовладдя. В науці конституційного права не розроблено єдиної концепції форм безпосереднього народовладдя.

Сучасна наука конституційного права характеризується існуванням широкого та вузького підходів до визначення форм безпосереднього народовладдя. Так, В.В. Комарова до форм безпосередньої демократії (народовладдя) відносить референдум, вибори, загальні збори населення, мітинги, походи демонстрації, пікетування, народну ініціативу, діяльність політичних партій, відкликання обраного народного представника<sup>1</sup>. Аналогічні форми співвідносно до системи місцевого самоврядування, доповнюючи їх зверненнями громадян, виділяє Л.А. Нудненко<sup>2</sup>. Розширює перелік форм безпосередньої демократії В.Ф. Погорілко, включивши у нього, крім вище перерахованих, ще й виявлення громадської думки, плебісцити, народні обговорення, а також такі виняткові, немирні форми, як революції, повстання, громадянські війни, національно — визвольні рухи та політичні страйки, протести, акції громадської непокори, голодування, пікетування тощо<sup>3</sup>. В сучасній науці конституційного права існує також і вузький підхід до визначення форм безпосереднього народовладдя. Зокрема, представником цього підходу виступає В.Н. Руденко, який до них відносить референдум, народну правотворчу ініціативу, народне вето, загальні збори (сходи) громадян за місцем проживання, вибори, відкликання депутата або обраного народного представника, розпуск виборного органу влади<sup>4</sup>. Даний підхід полягає у тому, що заперечується існування консультативних, дорадчих форм безпосереднього народовладдя або

© Галус О.О., 2005

\* асистент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права

<sup>1</sup> Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. — М.: Изд-во «Ось-89», 1998. — С. 9-10.

<sup>2</sup> Нудненко Л.М. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России / РАН ИНИОН. Центр социальных науч.-информ., исслед. Отд. политологии и правоведения; Отв. ред. вып. С.А. Авакьян. — М., 2000. — С. 6.

<sup>3</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. 22-23.

<sup>4</sup> Руденко В.Н. Методология исследования институтов прямой демократии в современном обществе // Правоведение. — 2003. — № 4. — С. 51.



таких форм, що не тягнуть за собою як результат прийняття населенням обов'язкових публічно—владних рішень.

Існуванню таких різних підходів до визначення форм безпосереднього народовладдя багато в чому сприяла відсутність чітких критеріїв віднесення тих чи інших інститутів до форм безпосереднього народовладдя. Серед вітчизняних та зарубіжних авторів було ряд спроб визначити характерні ознаки безпосередньої демократії та її окремих форм. Досить цікавою щодо цього є робота В.В. Комарової, яка пропонує характерними ознаками безпосередньої демократії в цілому вважати: пряме волевиявлення громадян; єдність волі і суб'єкта її вираження; особливе коло суб'єктів політичних відносин; участь громадян в прийнятті рішень, у здійсненні влади від свого імені<sup>5</sup>. З наведених ознак стає незрозумілим, чи у правових формах повинна здійснюватися безпосередня демократія. Що ж стосується форм безпосередньої демократії, то до них В.В. Комарова відносить тільки ті її прояви, які інституалізують безпосереднє владне волевиявлення володаря повноти державної влади — народу<sup>6</sup>. На думку М.І. Ставнійчук, характерними рисами безпосередньої демократії обов'язково мають виступати: пряме волевиявлення народу, тобто участь громадян у прийнятті рішень, здійсненні влади від його імені; прийняття рішення обов'язкового, імперативного характеру<sup>7</sup>. Досить вдало ознаки форм безпосереднього народовладдя визначає Л.М. Шипілов. До них він відносить: волевиявлення народу; пряме (домінація елемента безпосередності) волевиявлення народу; з питань, що представляють суспільний інтерес; у формах, що не суперечать праву; така владна діяльність завжди має юридичні наслідки; на систему представницької ієрархії покладається обов'язок гарантування і втілення такого волевиявлення<sup>8</sup>. Досить цікавою з цього приводу є і думка І.А. Старостиної, яка критеріями виділення форм безпосередньої демократії вважає спрямованість волевиявлення та правовий механізм здійснення такого волевиявлення<sup>9</sup>. Отже, як бачимо серед українських та зарубіжних авторів немає єдності на ознаки форм безпосереднього народовладдя.

Цілями даної статті є визначення основних ознак форм безпосереднього народовладдя, їх тлумачення, та на їх основі формування визначення форми безпосереднього народовладдя. Дані основні ознаки форм безпосереднього народовладдя слугуватимуть критеріями відмежування останніх від інших форм участі громадян в управлінні державними справами. Чітке та однозначне визначення форм безпосереднього народовладдя дозволить у перспективі більш детально врегулювати процедуру проведення різноманітних форм безпосереднього народовладдя та розробити спеціальний кодифікований нормативно — правовий акт — Кодекс України про вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя в Україні. Такий Кодекс, із одного боку, дозволив би уникнути переобтяження закону про вибори, референдуми процесуальними нормами, а з іншого здійснив би правове регулювання інших форм безпосереднього народовладдя, які на сьогодні є майже нерегульованими.

На нашу думку, потрібно виділити основні ознаки форм безпосереднього народовладдя, які б чітко виокремлювали їх із усієї системи правових явищ.

По—перше, формами безпосереднього народовладдя є лише ті, як передбачають **пряме, безпосереднє волевиявлення громадян**. Тобто діяльність політичних партій, громадських організацій не можна вважати власне формами прямого народовладдя. Вони лише виступають

<sup>5</sup> Комарова В.В. Цит. праця. — С. 7.

<sup>6</sup> Там само. — С. 9.

<sup>7</sup> Конституційне право України: Підручник. — 2-ге вид., доопрац. / за ред. В.Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 2000. — С. 290.

<sup>8</sup> Шипілов Л.М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2004. — С. 99.

<sup>9</sup> Старостина І.А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика // Вестник моск. ун-та. Серия 11 (Право). — 1998. — № 3. — С. 50.



допоміжним інструментом, за допомогою якого формується і виражається політична воля громадян.

По—друге, **здійснення безпосереднього народовладдя у відповідних формах лише правомочними суб'єктами.**

При визначенні даних правомочних суб'єктів можуть виникнути певні проблеми. Так, згідно із статтею 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, під яким у Преамбулі розуміються громадяни України всіх національностей.

Однак дане конституційне положення деякі автори тлумачать буквально. Так, на думку Л.М. Шипілова, український народ, будучи загальнодержавною категорією, виступає єдиним суб'єктом здійснення безпосередньої форми народовладдя, яка відповідно може мати лише загальнодержавний масштаб своєї дії. Територіальна громада ж, будучи легально умандатованою на це українським народом здійснює безпосередньо місцеву самоорганізацію, а ніяк не народовладдя<sup>10</sup>. З позицією Л.М. Шипілова можна не погодитися. Як відомо, безпосереднє народовладдя може здійснюватися як на загальнодержавному рівні (наприклад, президентські та парламентські вибори, всеукраїнський референдум та інші), так і на місцевому рівні (вибори депутатів місцевих рад, сільського, селищного, міського голови, загальні збори, місцеві референдуми, мітинги, походи, демонстрації та інші), що не оскаржується. На місцевому рівні безпосереднє народовладдя здійснюється певною частиною народу України. Із прийняттям Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" важливим суб'єктом місцевої демократії виступає територіальна громада, під яку згідно з ст. 1 цього закону необхідно розуміти як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Із даного визначення випливає, що до територіальної громади можуть входити не лише громадяни України, але й іноземні громадяни та особи без громадянства. У ст.ст. 7—9 закріплено право територіальних громад здійснювати такі форми безпосереднього народовладдя як місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання та місцеві ініціативи. Стосовно місцевих виборів та місцевих референдумів, то існують спеціальні закони, які дещо обмежують коло суб'єктів здійснення даних форм, визнаючи ними вже не всю територіальну громаду, а лише громадян України, які володіють виборчим правом. Цю ж стосується загальних зборів громадян за місцем проживання та місцевих ініціатив, то у їх здійсненні беззаперечно можуть брати участь всі члени територіальної громади. У даному випадку за допомогою вищезазначених форм вирішуються питання місцевого значення.

В науці конституційного права деякі автори пропонують визнати за іноземцями та особами без громадянства право збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, походи і демонстрації. При цьому вони апелюють до ч. 1 ст. 20 Загальної декларації прав людини та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права і вже подали до Верховної Ради України ряд законопроектів про мирні масові заходи. Проте важко погодитися з такою позицією. Конституція України в ст. 39 чітко закріплює, що лише громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, походи і демонстрації. Дане конституційне положення ґрунтується на тому, що вищезазначене право належить до політичних прав, а ними, як відомо, можуть володіти лише громадяни України. У будь — якому випадку при вирішенні даного питання потрібно виходити також із положень частини 3 і 4 Конституції України, відповідно до яких право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові України та забороняється будь — кому узурпувати державну владу.

В аспекті основної ознаки форм безпосереднього народовладдя, що розглядається, потрібно також наголосити, що не слід ототожнювати суб'єктів здійснення безпосереднього народовладдя

<sup>10</sup> Шипілов Л.М. Цит. праця. — С. 97.



у відповідних формах із суб'єктами, які покликані сприяти або забезпечувати здійснення окремих форм безпосереднього народовладдя. Так, зокрема, це стосується політичних партій, виборчих комісій, органів державної влади та інших, які законодавчо визнані суб'єктами виборчого процесу або на яких покладений обов'язок організації і проведення певних форм безпосереднього народовладдя.

Отже, правомочними суб'єктами здійснення безпосереднього народовладдя у відповідних формах виступають народ України або його окрема частина, а у деяких випадках і територіальна громада.

**По—третє, імперативний характер рішень, вироблених у процесі здійснення форм безпосереднього народовладдя.**

Дана сутнісна ознака форм безпосереднього народовладдя досить неоднозначно сприймається вченими і це, в свою чергу, призвело до гострих дискусій щодо того, чи є консультативні, дорадчі форми проявами безпосереднього народовладдя. Противники такого віднесення наводять аргументи, які в цілому зводяться до наступного. Як форми безпосереднього народовладдя потрібно визначати лише ті, які передбачають прийняття громадянами загальнообов'язкових публічно — владних рішень, що мають силу державно — владних велінь. Даний підхід, як зазначалося вище, є досить звуженим, він не враховує реалії сучасного життя.

Слід погодитися з думкою О.Г. Мурашина, який ще за радянських часів стверджував, що існують імперативні та дорадчі форми безпосередньої демократії. Дорадчий аспект демократії не виключає імперативного. Так, державний орган зобов'язаний рахуватися з громадською думкою і підкорятися їй. Ця особливість дозволяє визначити дорадчі інститути як “безпосередній вплив” (участь у здійсненні влади), а імперативні як “безпосереднє прийняття рішень” (реалізація, здійснення влади)<sup>11</sup>. На сучасному етапі ця думка підкріплюється законодавчо. Так, наприклад, результати дорадчого опитування (консультативного референдуму) розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами (ч. 1 ст. 46 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”); місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради (ч. 3 ст. 9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) тощо.

Дане питання досліджується й іншими авторами. Так, І.А. Старостина також вказує, що імперативні інститути (як матеріальні) доповнюються дорадчими (як процесуальними), — в цьому їх взаємозв'язок<sup>12</sup>. Проте у даному випадку автор применшує самостійність дорадчих форм, відносить їх до попередніх стадій здійснення імперативних форм (наприклад, всенародні обговорення передують референдуму). Слід погодитися з думкою В.В. Комарової, про те, що час визначив нову рису безпосередньої демократії, надзвичайно актуальну на сьогодні, — співставлення волі народу і органу влади, який ним формується, а також регулятивну функцію в системі соціального управління, сконструйовану на принципах представницького правління та народного суверенітету<sup>13</sup>. Дана позиція себе виправдовує саме на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Багато дискусій у науці конституційного права та теорії держави та права викликає питання про визначення мітингів, походів, демонстрацій, пікетувань як форм безпосереднього народовладдя. Так, В.Н. Руденко стверджує, що дані форми не пов'язані з прийняттям самими громадянами владних рішень. Інститути мітингів, походів, демонстрацій, звернень (петицій) громадян, пікетувань, на думку В.Н. Руденка, точніше буде визначати як форми організації влади, за яких

<sup>11</sup> Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — К.: Выща шк., 1989. — С. 42.

<sup>12</sup> Старостина И.А. Цит. праця. — С. 40–55.

<sup>13</sup> Комарова В.В. Цит. праця. — С. 8.



остаточне рішення приймається представницькими органами влади або посадовими особами, але на процес їх обговорення і розгляду громадяни можуть суттєво вплинути (інститути партисипаторної та деліберативної демократії).<sup>14</sup> З таким поділом демократії (народовладдя) на безпосередню, представницьку, партисипаторну та деліберативну можна не погодитися. Автор не наводить чіткого однозначного критерію такого поділу. Ст. 5 Конституції України сприйняла традиційний, загальновідомий поділ демократії (народовладдя) залежно від форми волевиявлення на пряму і представницьку, адже народ здійснює владу, або безпосередньо або ж через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Слід погодитися з Л.М. Шипіловим, який зазначає, що народовладдя актуалізує своє буття в державі через відповідні зовнішні інституалізовані прояви — форми здійснення народовладдя. Критерієм як самої формалізації в цілому, так і наступного виокремлення вже конкретних форм здійснення влади народом, виступає співвідношення безпосередності та опосередкованості волевиявлення суспільства у владних відносинах. Домінація одного з елементів у такому співвідношенні зумовлює існування двох форм, за посередництвом яких народ реалізує владну іманентність<sup>15</sup>. Щодо даних форм безпосереднього народовладдя, то у даному випадку дуже чітко проявляється запропонована В.В. Комаровою нова риса безпосередньої демократії — співставлення волі народу і органу влади, який ним формується, а також регулятивна функція в системі соціального управління. Так, згідно з ст. 33 Конституції кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань і стосовно діяльності органів державної влади чи місцевого самоврядування, будь це схваленням чи різким протестом. На розвиток даної статті у ст. 39 визнається за громадянами право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Потрібно погодитися з думкою В.Ф. Погорілка про те, що народ має право контролю, нагляду, спостереження у сфері влади, а у разі узурпації влади народом 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>16</sup>. Такими формами опору, протидії, непокори і виступають мітинги, походи, демонстрації і пікетування. Оскільки охорона, захист влади народом, поряд із її належністю і здійсненням, є основними елементами народовладдя, то перераховані форми потрібно однозначно визначати до форм безпосереднього народовладдя. Підкріплюють дане твердження з практичної сторони і події Помаранчевої революції, які було беззаперечно проявом безпосереднього народовладдя.

Отже, статус консультативних видів безпосереднього народовладдя не випадає із загальної формули імперативності, оскільки вони тісно пов'язані із нею та сприяють її ефективності.

По — четверте, **спрямованість форм безпосереднього народовладдя на вирішення питань суспільного характеру** як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Цінною щодо цього є думка В.Ф. Погорілка про те, що змістом безпосереднього народовладдя є всі загальносуспільні функції та функції окремих спільностей, які входять до політичної системи суспільства та системи конституційного ладу в цілому, питання внутрішньої та зовнішньої політики, економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші питання<sup>17</sup>.

Однак Конституція України обмежує здійснення окремих форм безпосереднього народовладдя щодо певних питань. Так, у ст. 74 обмежується сфера застосування такої форми як референдум щодо питань податків, бюджету та амністії, а ст. 73 забороняє використання інших форм, окрім референдуму, з питань зміни території України тощо.

<sup>14</sup> Руденко В.Н. Цит. праця. — С. 38–51.

<sup>15</sup> Шипілов Л.М. Цит. праця. — С. 92, 94, 95.

<sup>16</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. 5

<sup>17</sup> Там само. — С. 8.



По — п'яте, **легітимність форм безпосереднього народовладдя**.

Дана сутнісна ознака означає, що дані форми безпосереднього народовладдя не повинні бути забороненими Конституцією України та законами України. Порушеннями даної вимоги будуть проведення, наприклад, озброєних, немирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, проведення референдуму з питань податків, бюджету та амністії, проведення місцевих референдумів з питань, що не належать до відання органів місцевого самоврядування. Результатами останніх двох порушень буде визнання результатів референдумів такими, що не мають юридичної сили (ст. 6<sup>1</sup> Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми").

Отже, на підставі проаналізованих сутнісних ознак можна дати наступне визначення: **форма безпосереднього народовладдя** — це спосіб безпосереднього волевиявлення народу або його окремої частини (у деяких випадках — територіальної громади), яке має імперативний та легітимний характер, із метою вирішення питань, що становлять суспільний інтерес.

На основі аналізу перерахованих вище основних ознак та даного визначення до форм безпосереднього народовладдя в Україні потрібно відносити такі *конституційні форми*, як вибори, референдуми, референдні ініціативи, мирні збори, мітинги, походи, демонстрації, звернення громадян (петиції), *законодавчі форми*, зокрема, загальні збори населення за місцем проживання, народні (місцеві) ініціативи, дорадчі опитування громадян України, виявлення громадської думки, народні обговорення тощо. Потрібно виділяти ще й *легітимні форми*, тобто ті, які не передбачені у Конституції та законах України, проте і не заборонені ними. Даний перелік форм безпосереднього народовладдя не є вичерпним, адже з розвитком суспільства можуть з'явитися нові форми безпосереднього здійснення влади народом.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 2 від 21 вересня 2005 року)*

