

Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. Конституційне право; муніципальне право. Філософія права

До питання про модернізацію конституційно-правового регулювання безпосереднього народовладдя

А.О. Янчук

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права, ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

У статті досліджено конституційно-правове закріплення безпосереднього народовладдя, проаналізовано причини недосконалості відповідного регулювання. Запропоновано способи модернізації конституційно-правового регулювання безпосереднього народовладдя.

В статье исследовано конституционно-правовое закрепление непосредственного народовластия, проанализированы причины несовершенства соответствующего регулирования. Предложены способы модернизации конституционно-правового регулирования непосредственного народовластия.

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

Ключові слова: безпосереднє здійснення влади народом, народний суверенітет, народовладдя.

Постановка проблеми

У контексті початку діяльності Конституційної Асамблеї та створення в її складі комісії з питань здійснення народовладдя [1] виникають закономірні питання про те, якими повинні бути зміни до Конституції України в цій частині: що має запропонувати відповідна комісія, чи

повинні такі зміни вплинути на розвиток усього масиву законодавства у сфері народовладдя.

Тому необхідно, у першу чергу, звернутися до існуючого конституційного наповнення безпосереднього здійснення влади народом, його фіксації в Основному законі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню окремих питань безпосереднього народовладдя 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. Пришкіна, 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, О.І. Ющик та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Конституція України визначає засади безпосереднього здійснення влади народом, урегульовує правову основу окремих форм такої діяльності, називає деякі види цих форм, суб'єктів, уповноважених на призначення окремих із них тощо. Комплексний аналіз конституційних положень дає змогу зробити висновок, що базовими основами конституційно-правового регулювання безпосереднього здійснення влади народом є положення близько двадцяти семи статей Основного закону України. Частина відповідних конституційних норм стала предметом офіційного тлумачення Конституційного Суду України або встановлення відповідних правових позицій у його рішеннях (зокрема, від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 [2], від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 [3], від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 [4] тощо).

Це питання також знайшло відображення в міжнародних актах. Так, відповідно до ч. 1 ст. 21 Загальної Декларації прав людини [5] кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Згідно з ч. 3 цієї статті воля народу повинна бути основою влади уряду. Відповідно до ч. 1 ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [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 дає змогу виділити ті з них, які повністю або частково присвячені нормативному регулюванню безпосереднього здійснення влади народом. Серед них можна назвати такі: закони України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [7], «Про вибори народних депутатів України» [8], «Про звернення громадян» [9], «Про об'єднання громадян» [10] та багато інших.

Однак, наведена нормативна база України, міжнародні нормативно-правові акти на практиці не дають змоги народові безпосередньо реалізовувати належну йому владу повною мірою. Комплексний аналіз стану законодавчого забезпечення безпосередньої владної діяльності народу свідчить про достатньо низький рівень деталізації як матеріальних засад такої діяльності, так і окремих її видів. Не поліпшать ситуацію й ті законопроекти, що прямо чи побічно спрямовані на вдосконалення законодавчого регулювання безпосередньої владної діяльності народу [11]. Навіть у разі ухвалення всіх законопроектів або їх значної частини суттєвого зрушення щодо покращення правових приписів стосовно вказаного не очікується.

Формулювання цілей статті

На нашу думку, означена вище ситуація спричинена помилковим уявленням про механізми конституційного та законодавчого забезпечення безпосередньої владної діяльності народу. Замість спроби комплексного врегулювання вказаних питань спостерігаються тільки наміри щодо змін і вдосконалення форм такої діяльності – виборів і референдумів, які є лише способом реалізації безпосередньої владної діяльності та не можуть охопити всього її масиву.

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 із комплексного врегулювання безпосередньої владної діяльності на нормативне

визначення її форм часто стає приводом для розчарування в демократії.

Так, Ф.А. Хайєк 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, статтю присвячено дослідженню шляхів модернізації конституційно-правового забезпечення питань безпосереднього народовладдя.

Виклад основного матеріалу дослідження

Для окреслення шляхів удосконалення нормативного забезпечення безпосереднього здійснення влади народом, у першу чергу, варто визначити зміст самого терміну. На нашу думку, безпосереднє здійснення влади народом необхідно розуміти як окремий вид публічної влади, що має домінуючий характер відносно інших видів публічної влади та 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 її видів.

У процесі запровадження вказаних новацій у чинне законодавство не можна обмежуватися внесенням змін до законів або ж ухваленням їх у нових редакціях. Зазначені модернізаційні заходи повинні мати значно глибше коріння, змістовніший фундамент. Ідеться про необхідність внесення (імплементатії) базових положень щодо безпосереднього здійснення влади народом у текст Основного закону.

У першу чергу зміни до конституції повинні стосуватися закріплення в ній ос-

новних 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. В основу класифікації 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 і невідчужуваний характер, опосередковується повнотою та єдністю визначальних елементів такої діяльності та полягає у виключному праві прийняття найважливіших для існування народу та держави рішень, визначенні та зміні конституційного ладу в Україні шляхом прийняття Конституції України, ухвалення та затвердження законів (інших правових актів), формуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування або прийнятті 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 та зміна конституційного ладу шляхом прийняття Конституції України, ухвалення та затвердження законів (інших правових актів), що здійснюється у формі всеукраїнських референдумів;

- визначення та зміна основ життя територіальної громади шляхом ухвалення (затвердження) статуту територіальної громади та прийняття інших рішень міс-

цевого 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, зміні або скасуванні норм права безпосередньо народом і спрямована на врегулювання соціальних відносин шляхом пізнання та оцінки колективних правових потреб суспільства та 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 і місцевих референдумів. 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 в попередніх працях [14]. Автор виділяє її в окремий вид у силу того, що ця діяльність має особливий характер, без якої безпосередня влада народу не мала б цілісного та завершеного вигляду, зовнішнього вираження. Крім того, така діяльність має найбільш точне документальне та текстуальне оформлення, тобто абсолютно визначений формально-юридичний результат діяльності.

Ініціативно-дорадча діяльність народу дає змогу актуалізувати увагу органів публічної влади на вирішенні питань, що становлять суспільний інтерес. Фактично, в умовах демократичної держави ця форма діяльності є найпоширенішою, адже народ визначає пріоритетні напрями змін у державі, найважливіші завдання органів

публічної влади, що є своєрідним комунікатором, способом зв'язку народу з владою. До видів ініціативно-дорадчої діяльності варто відносити:

- петиційну діяльність народу, що реалізується у формі звернень громадян;

- ініціативну діяльність народу, що реалізується у формі загальнодержавних і 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 організацій та інших інститутів громадянського суспільства.

Визнаючи народ єдиним носієм і сувереном влади в Україні, виключним суб'єктом визначення та зміни конституційного ладу (ст. 5 Конституції України), Основний закон фактично наділив Український народ рядом правомочностей щодо захисту права визначати та змінювати конституційний лад у разі спроби узурпації державою, її органами або посадовими особами цього права (ч. 3 ст. 5) або ж у разі виходу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у процесі здійснення ними своїх повноважень за межі конституції та законів України

(ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України). З огляду на зазначене, видами захисної діяльності народу є:

- відкликання народних депутатів і депутатів місцевих рад, що здійснюється у формі голосування;

- дострокове припинення повноваження органів і посадових осіб публічної влади безпосередньо народом, що здійснюється у формі проведення відповідного референдуму;

- народне veto 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 та форми безпосередньої владної діяльності народу є авторським баченням, 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 і форм безпосередньої владної діяльності народу згодом могло б стати основою для прийняття спеціальних законів: «Про установчу діяльність народу», «Про правотворчу діяльність народу», «Про ініціативно-дорадчу діяльність народу», «Про контрольну діяльність народу», «Про захисну діяльність народу» – де були б деталізовані відповідні конституційні приписи.

Висновки

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

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

- розроблення та прийняття на основі запропонованих вище змін до Основного закону України законів «Про установчу діяльність народу», «Про правотворчу діяльність народу», «Про ініціативно-дорадчу діяльність народу», «Про контрольну діяльність народу», «Про захисну діяльність народу».

Список використаних джерел

1. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 р. №328/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>
2. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України від 19 квітня 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 від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 // Офіційний Вісник України. – 2005. – № 41. – С. 31.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 3. – С. 15.
5. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Голос України. – 10 січня. – 2001.
7. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – С. 443.
8. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI // Голос України. – 10 грудня. – 2011.

9. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 256.
10. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – С. 504.
11. Постанова Верховної Ради України «Про порядок денний десятої сесії Верховної Ради України шостого скликання» від 7 лютого 2012 р. № 4344-VI // [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. У 3-х т. Т. 3. : Політичний устрій вільного народу : пер. з англ. / 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. – Вип. 1/2012. – К., 2012. – С. 49-54.
14. *Янчук А.О.* Поняття установчої діяльності народу : конституційно-правовий аспект // А.О. Янчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – Вип. 2/2012. – К., 2012. – С. 40-45.