

## Розділ 9. Конституційні форми народовладдя

Демократичність держави й суспільства визначається насамперед рівнем розвитку народовладдя, тобто тим, якою мірою реально наявні процедури виявлення і здійснення волі народу впливають на управління державними та суспільними справами.

З позицій права народовладдя означає: 1) приналежність усієї суспільної влади, у тому числі державної, народові; 2) вільне здійснення цієї влади народом відповідно до його суверенної волі в інтересах як суспільства загалом, так і кожної людини й громадянина.

Залежно від форми волевиявлення народу розрізняють демократію безпосередню та представницьку. За безпосередньої демократії основні рішення приймаються безпосередньо всіма громадянами, а за представницької — виборними установами (парламентами тощо).

Народовладдя як основний і вирішальний принцип конституційного ладу України закріплене у статті 5 Конституції України місткою і змістовною формулою: "Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування". Отже, механізм народовладдя в Україні розрізняє дві основні форми демократії: пряму (безпосередню) і здійснювану через відповідні органи, насамперед через представницькі установи та інші виборні органи.

Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має безумовне й пріоритетне право на її безпосереднє здійснення. Це право природне. Саме тому в частині 1 статті 21 Загальної декларації прав людини встановлено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Здійснення влади народом визначається в Конституції України як народне волевиявлення. За змістом воно може стосуватися будь-яких аспектів життя народу: політичного, економічного, соціального, культурного тощо.

Щоб безпосереднє народовладдя відповідало інтересам народу, було справжнім волевиявленням, воно має здійснюватися в певних правових формах, які попередньо визначаються й закріплюються Конституцією України та окремими законами України.

У статті 69 Конституції України проголошується, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум (конституційне право зараховує їх до основних форм реалізації безпосереднього народовладдя) та інші форми безпосередньої демократії. До інших форм прямого народовладдя належать народні обговорення, плебісцити, відкликання депутатів, загальні збори населення.

Пряме народовладдя, пряма демократія — це система форм безпосереднього вільного волевиявлення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні шляхом прямої його участі у встановленні представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень, передбачених Конституцією України та законами України.

Форми безпосередньої демократії класифікують так:

- за результатами діяльності (або способами впливу на суспільні відносини) — імперативні, консультативні, правотворчі й ті, що не створюють норм права;
- за механізмом діяльності — прямо пов'язані, опосередковано пов'язані і не пов'язані з представницькою демократією (відносно самостійні);
- за правовими засадами — які діють на підставі норм права і традицій, звичаїв;
- за територіальною ознакою — національні (загальнодержавні) і місцеві;
- за суб'єктами — всенародні, групові й індивідуальні.

Народне представництво становить систему влади народу, яка здійснюється через виборних представників. Сукупність повноважень, делегованих народом або його частиною своїм виборним представникам, що об'єднані у спеціальну колегіальну установу (парламент, раду), на чітко визначений строк, а також сукупність власне представницьких органів влади становить представницьку владу.

Поняття "представницька влада" характеризує не так функціональне призначення, як природу влади, спосіб її здійснення. Цю владу не можна ототожнювати із законодавчою, оскільки не будь-яка представницька влада включає законодавчі повноваження. Вона наділена нормотворчими, контрольними, розпорядчими та іншими повноваженнями. У конституційному праві розрізняють представництво станове, національне, корпоративне, конфесійне, регіональне та етнічне.

Порядок, організація і умови здійснення різних форм прямого народовладдя регулюються відповідними законами.

Вибори як форма народного волевиявлення є одним зі способів формування народом органів державної влади й місцевого самоврядування та інших інститутів. Це стосується насамперед формування представницьких органів законодавчої влади — парламентів, виборів президента, представницьких органів місцевого самоврядування тощо (вибори як одну з провідних форм реалізації безпосереднього народовладдя розглянемо в розділі 10).

Референдум (від лат. *referendum* — те, що має бути повідомлено) — всенародне опитування з найважливіших питань державного життя, у якому беруть участь усі громадяни, що мають виборчі права. На відміну від виборів під час референдуму об'єктом є не кандидат або список кандидатів на певну посаду, а певне питання, з якого проводиться референдум, — закон, законопроект, конституція, поправка до конституції, проблема, що стосується статусу відповідної країни, внутрішньополітична проблема. Своєрідною формою референдуму є плебісцит, тобто опитування населення про політичну долю території, на якій воно проживає.

Конституційне право сучасних держав передбачає різні форми референдумів і процедури їх застосування. Референдуми поділяють на загальнонаціональні, що проводяться на всій території держави, і місцеві, які проводяться в окремих адміністративно-територіальних одиницях; на конституційні та законодавчі (предметом перших є або проект нової конституції, або конституційна реформа та поправка до конституції, предметом других — проект закону або чинний закон). За правовою значущістю розрізняють референдуми консультативні (їх ще називають народними опитуваннями), які проводяться лише з метою виявлення думки виборців з певного питання, остаточне рішення з якого приймається відповідними органами держави, і "вирішальні", коли той чи інший акт виноситься на голосування виборців з метою остаточного вирішення його долі. "Вирішальний" референдум може бути або затверджувальним, якщо виборцям пропонується більшістю голосів затвердити акт,

який ще не набрав чинності, або заперечливим, якщо пропонується відмінити акт, який набрав чинності. Розрізняють також обов'язкові та факультативні референдуми. До перших належать референдуми, необхідність яких передбачається конституцією чи іншим конституційно-правовим актом. У другому випадку проведення референдуму з того чи іншого питання залежить від волі відповідного державного органу чи виборців.

Відповідно до Конституції України та Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р. (зі змінами, внесеними до нього Законом України від 18 червня 1992 р.) в Україні проводяться всеукраїнські референдуми, референдуми Автономної Республіки Крим та місцеві референдуми (у межах адміністративно-територіальних одиниць).

Згідно з останнім зазначеним Законом предметом всеукраїнського референдуму може бути затвердження Конституції України, її окремих положень і внесення до Конституції України змін та доповнень; прийняття, зміна або скасування законів України чи їх окремих положень; прийняття рішень, які визначають зміст Конституції України, законів України та інших правових актів (зауважимо, що Конституцією України затвердження Конституції України всеукраїнським референдумом не передбачено).

Предметом місцевого референдуму може бути прийняття, зміна чи скасування рішень із питань, віднесених законодавством України до відома місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, які визначають зміст рішень місцевих рад та їх виконавчих і розпорядчих органів.

Згідно зі статтею 72 Конституції України всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених Конституцією. Згідно зі статтею 73 та пунктом 2 статті 85 Конституції України Верховна Рада України призначає всеукраїнський референдум з питань про зміну території України, а згідно з пунктом 6 статті 106 Конституції України Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції України та проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Згідно зі статтею 72 Конституції України народна ініціатива становить вимогу не менше 3 млн громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи про призначення референдуму зібрано не менше як у двох третинах областей і не менше як по 100 тис. підписів у кожній області. Зауважимо, що це встановлено Конституцією України. Проте водночас згідно з частиною другою статті 133 Конституції України до складу України входять Автономна Республіка Крим, 24 області, міста Київ і Севастополь. Усі ці суб'єкти (а їх 27) належать до вищого рівня територіальних одиниць України. Отже, якщо йти дослівно за Конституцією України, громадяни трьох суб'єктів — Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя — виявляються поза межами ініціювання проведення всеукраїнських референдумів за народною ініціативою. Таким чином, постає цілком практичне питання, чи було зібрано 3 млн голосів громадян України (без громадян, які проживають на території зазначених суб'єктів), необхідних для проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, який відбувся 16 квітня 2000 р. згідно з Указом Президента України "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" від 15 січня 2000 р., і чи був врешті-решт цей референдум легітимним.

Місцеві референдуми призначають органи місцевого самоврядування з питань, що належать до їх компетенції. У статті 143 Конституції України проголошується, що

територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів. А згідно з пунктом 12 статті 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" за пропозицією територіальних громад рішення про проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їхніх спільних інтересів, приймають районні й обласні ради виключно на їх пленарних засіданнях.

Згідно зі статтею 73 Конституції України виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. А згідно зі статтею 74 Конституції України не допускається проведення референдумів щодо законопроектів з питань податків, бюджету і амністії.

Порядок проведення референдумів в Україні встановлений Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми". У статті 1 цього Закону проголошується, що референдум в Україні проводиться з метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами.

Референдум в Україні — це спосіб прийняття її громадянами шляхом безпосереднього голосування законів України чи інших рішень із важливих питань загальнодержавного й місцевого значення. Крім того, у цій статті встановлюється, що прийняті всеукраїнським референдумом закони та інші рішення мають вищу юридичну силу стосовно законодавчих актів Верховної Ради України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших вищих виконавчих і розпорядчих органів державної влади, рішень місцевих рад. Рішення, які приймаються місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу стосовно рішень місцевих рад, на території яких він проводиться.

Закони та інші прийняті референдумом рішення не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані чи замінені лише в порядку, передбаченому Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми".

Законом визначаються загальні положення, порядок призначення референдумів, підготовки їх проведення, порядок голосування і визначення підсумків референдумів, опублікування, введення в дію, зміну чи скасування законів, інших прийнятих референдумом рішень, положення стосовно дорадчого опитування громадян України.

При цьому зауважимо, що розглядуваний Закон доки не до-стосований до Конституції України, що стало каменем спотикання при оголошенні Президентом України референдуму за народною ініціативою, який було проведено 16 квітня 2000 р. Через відсутність механізму проведення такого референдуму значна кількість політиків, юристів неоднозначно оцінили відповідний Указ Президента України, а питання про проведення в Україні референдуму з народної ініціативи розглядалось Європейською комісією "Демократія через право" (Венеціанська комісія) — експертним органом з конституційного права Ради Європи, а також Парламентською Асамблеєю Ради Європи.

З огляду на наведене зауваження підстави для цього таки були. Помилку в Конституції України поки що не виправлено.

Принагідно зауважимо, що за даними Центральної виборчої комісії стосовно першого питання зазначеного референдуму — про право Президента України достроково припинити повноваження парламенту, якщо протягом місяця Верховна Рада України не змогла сформувати парламентську більшість або протягом трьох місяців не затвердила проект Державного бюджету України — позитивно відповіли 84,69 % громадян, негативно — 13,88 %. Друге питання — про скасування депутатської недоторканості —

підтримали 89 % громадян, заперечили — 9,62 %. За третє питання — про скорочення кількості народних депутатів з 450 до 300 — проголосували 89,91 % громадян, проти — 8,73 %. На четверте питання — про необхідність формування двопалатного парламенту — позитивно відповіли 81,68 % громадян, негативно — 16,79 %. Загалом же на всеукраїнському референдумі проголосували 78,74 % загальної чисельності внесених у списки для голосування 36650647 громадян.

Питання про внесення змін до Конституції України на основі результатів всеукраїнського референдуму неодноразово порушувалося у Верховній Раді України, але не було підтримано народними депутатами України.

Законопроект про проведення референдумів в Україні досі перебуває на розгляді у Верховній Раді України.

Роль референдумів у регулюванні суспільних відносин визначається їх основними соціальними функціями. Зокрема, референдум становить:

- один з основних інструментів реалізації права народного суверенітету в легітимізації владних рішень;
- одну з основних форм реалізації права національного суверенітету;
- один зі способів формування громадської думки.

У демократичному суспільстві референдуми можуть бути використані народом як противага рішенням органів державної влади та місцевого самоврядування, що не задовольняють інтереси громадян.

Референдний (референдарний) процес охоплює кілька стадій:

- призначення референдуму;
- підготовка і проведення референдуму;
- голосування і підбиття підсумків референдуму;
- опублікування і введення в дію законів та інших прийнятих референдумом рішень.

Усі стадії референдного (референдарного) процесу підпорядковані загальним принципам:

- загального права участі громадян України в референдумах;
- рівного права участі громадян України в референдумах;
- прямого права участі громадян України в референдумах;
- таємності голосування під час референдумів;
- підготовки та проведення референдумів на демократичних засадах;
- гласності й відкритості підготовки та проведення референдумів;
- заборони будь-якого прямого чи непрямого обмеження прав громадян України на участь у референдумах;
- гарантування реалізації демократичних засад підготовки і проведення референдумів;
- підготовки і проведення референдумів за рахунок Державного та відповідних місцевих бюджетів.

Згідно із законом за порушення законності під час підготовки і проведення референдумів настає адміністративна чи кримінальна відповідальність.

### Питання для самоконтролю

1. Поняття народовладдя. Його закріплення Конституцією України.
2. Основні форми безпосередньої і представницької демократії.
3. Референдум: види і законодавче регулювання.
4. Загальні принципи проведення референдуму.
5. Стадії підготовки та проведення референдуму.
6. Особливості підготовки та проведення референдуму за народною ініціативою.