

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО, МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.417(477)

З. В. Кузнєцова

кандидат юридичних наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра конституційного права і правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

О. Є. Унтілова

аспірантка
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра конституційного права і правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У пропонованій статті розглядаються питання здійснення влади народом України. Наведено короткий нарис історії безпосередньої і представницької демократії. Розкрито зміст та сутність основних форм народовладдя. Наведена практика інститутів прямої демократії в деяких зарубіжних країнах.

Ключові слова: народ, демократія, суверенітет, вибори, референдум.

Питання, пов'язані з правом громадян держави на участь в управлінні справами даної держави, розглядалися ще античними філософами. Праці Демокрита, Платона, Аристотеля так чи інакше пов'язані з цією темою. Однак тільки в XVIII столітті французькі філософи-просвітителі розробили тему участі народу в управлінні державою настільки детально, що їх обґрунтування та висновки і сьогодні використовують при необхідності аргументувати позитивність розвитку народовладдя в сучасних державах, в тому числі і в Україні.

Згідно із ст. 5 Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ [1]. Верховенство народу означає, що в державі йому офіційно гарантовано право самому вирішувати свою долю, безпосередньо або через представницькі органи брати участь у визначенні державної політики і формуванні всіх органів державної влади, а також здійснювати контроль за діяльністю владних структур.

Метою даної статті є визначення поняття та форм безпосередньої демократії.

В юридичній науці, виходячи із різних способів волевиявлення народу, розрізняють дві головні форми народовладдя (демократії) — безпосередню і представницьку [2, с. 39]. Під народовладдям, в свою чергу, ми розуміємо широку й активну участь громадян в управлінні справами держави і суспільства та створення найсприятливіших умов для надання всієї повноти влади народу. Проте чинна Конституція пріоритетною формою демократії визнає безпосередню — тобто самостійну реалізацію народом власної волі щодо власних інтересів, власної долі або щодо інших народів і держав.

Отже, безпосередня демократія — природне право народу, визначається як безпосереднє волевиявлення всього народу або його частини з метою здійснення суспільних функцій шляхом виборів, референдумів або в інших, не заборонених Конституцією і законами, формах. Це сукупність форм прямого волевиявлення громадян, певних соціальних груп у питаннях державного і суспільного життя; пряме здійснення волі громадян щодо управління державою і суспільством.

Характерними ознаками безпосередньої демократії є: пряме волевиявлення громадян, що не опосередковується будь-яким державним органом; єдність волі та суб'єкта її вираження; особливе коло суб'єктів, притаманне правовідносинам, що виникають у процесі безпосередньої реалізації народного суверенітету; безпосередня участь громадян у прийнятті державних рішень; надання права участі в прийнятті рішень усім дієздатним громадянам; імперативний характер рішень, прийнятих вільним волевиявленням громадян у формі голосування та відповідна форма їх правового закріплення [3, с. 72].

У первісному суспільстві народовладдя здійснювалось у вигляді загальних зборів членів конкретної спільноти, а у перших державних утвореннях — у вигляді народних зборів, у яких брали участь усі громадяни.

У Стародавньому Світі, наприклад, у Стародавніх Афінах, демократія була безпосередньою. У політичному житті брав участь весь народ особисто, а саме: громадяни для вирішення державних питань збирались на екклесію (д.-гр. — народні збори) [4; 5]. Народні збори (віче) також були однією з історичних форм прямої демократії на території слов'янських держав. Зі слів В. І. Сергеевича, віче є приналежністю північних торгових республік, поширеною формою побуту всіх російських земель [5, с. 19]. У Спарті була так звана апелла (щомісячні народні збори), в якій брали участь усі повноправні чоловіки Спарти, яким виповнилось тридцять років, у ранній Флорентійській республіці — загальні збори городян, що збиралися чотири рази на рік, у Венеціанській республіці — загальні народні збори [6, с. 29].

Таким чином, у результаті тривалого історичного розвитку ідея про право народу на участь в управлінні справами держави отримала загальне визнання на даному етапі існування людської цивілізації. Це право закріплено міжнародним співтовариством у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, прийнятому Генеральною асамблеєю ООН в 1966 році. Із розвитком і ускладненням суспільних відносин виникають нові форми прояву безпосередньої демократії, які завдяки світовій прак-

тиці сьогодні існують у законодавстві нашої країни. Конституція України у ст. 69 визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії. Чинна Конституція України визнала вперше не лише належність влади народу, тобто володіння політичною владою, але і його право здійснювати владу. До того ж Конституцією визнано право народу здійснювати владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Основний державний закон не дає вичерпного переліку форм безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення народу, проте це можуть бути вибори, референдум, збори трудових колективів, збори громадян за місцем проживання (сільські сходи, збори жителів мікрорайону в місті), проведення громадських і всенародних обговорень актуальних питань місцевого і загальнодержавного рівня, мітинги і демонстрації, наради загальнодержавного і місцевого значення, звернення громадян (петиції) [7, с. 84].

Однією з відмінних особливостей останнього десятиріччя є розширення чисельності країн, які здійснюють перехід до демократичних методів правління. В юридичному плані це знаходить вираження в безпосередньому здійсненні влади народу — у вільних виборах.

Вибори в конституційному праві — це спосіб формування органу державної влади, органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями їх посадової особи шляхом голосування уповноважених на те осіб і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю голосів цих осіб за умови, коли на здобуття кожного мандату мають право балотуватися два і більше кандидатів [8, с. 72].

Сутність виборів як форми безпосередньої демократії можна розглянути в порівняльній характеристиці з референдумом. У цих двох інститутах найважливішим етапом реалізації волі громадян є безпосереднє волевиявлення у формі голосування, що переважно здійснюється за територіальною ознакою, а також те, що вони, на відміну від інших форм безпосередньої демократії, передбачають безпосереднє прийняття рішень з предмету голосування.

Конституційне право зарубіжних країн знає багато інших форм народного волевиявлення крім виборів. Для цього в різних країнах, в більшій чи меншій мірі, використовуються і такі форми, як референдум, або плебісцит, всенародне опитування і всенародне обговорення. Найбільше розповсюдження серед них отримав референдум, практика проведення якого налічує кілька століть.

Всеукраїнський референдум є порівняно новою формою прямого народовладдя в Україні і поки що не увійшов у повсякденне політичне життя України. Однією з причин такої ситуації є малодослідженість правової природи всеукраїнського референдуму та відсутність цілісної концепції всеукраїнського референдуму. До того ж Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 року, який відіграв свого часу важливу суспільну роль, застарів і не відповідає чинній Конституції.

Референдум — це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загально-

державного і місцевого значення. Згідно із ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» референдуми в Україні проводяться з метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами [9, с. 94]. Наприклад, всеукраїнський референдум передбачає голосування всіх громадян України з найважливіших питань загальнодержавного життя; його результати мають імперативний характер на всій території України [10].

Водночас між виборами і всеукраїнським референдумом є суттєві розбіжності. Волевиявлення на референдумі є безпосередньою владною діяльністю громадян України, тоді як волевиявлення їх на виборах лише визначає осіб, уповноважених реалізовувати народний суверенітет. Також вони відрізняються і за об'єктом голосування. На референдумах громадяни України голосуванням приймають або відхиляють закон, законопроект або проект іншого державного акта. При цьому рішення референдумів є остаточним і не вимагає затвердження з боку будь-якого іншого державного органу. Об'єктом же виборів є обрання делегатів до представницьких органів чи на виборні посади і делегування їм державно-владних повноважень з реалізації народного суверенітету.

Від референдуму слід відрізнити таку форму народного волевиявлення, як **всенародне опитування**. Опитування не передбачає голосування, і його результат не має юридичної сили. Законодавство України не закріплює опитування як окрему форму безпосередньої демократії, але й не забороняє його. Проведення опитувань населення має на меті врахування громадської думки представницьким органом — парламентом при остаточному вирішенні певного питання (економічні, політичні, соціально-культурні, особисті права громадян, вибори, громадська думка тощо).

Всенародні обговорення, як форма демократії, застосовувалися ще в радянському праві як процедура суспільного визнання пропаганди рішень партійних і державних органів та почали практикуватися ще в перші роки радянської влади, задовго до свого законодавчого закріплення. Зокрема, в грудні 1917 — січні 1918 рр. обговорювався Декрет про відокремлення церкви від держави [11, с. 102], що привело до підписання Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», а питання, що обговорювалося, знайшло закріплення у ст. 5 вищезгаданого закону [12]. За своєю правовою природою всенародні обговорення подібні до референдумів, оскільки предмет референдуму може бути водночас і предметом обговорення. Але на відміну від референдуму результати обговорення не мають самостійного значення, оскільки не пов'язані з прийняттям рішень імперативного характеру.

Така форма як **петиція** (звернення громадян) історично затверджена в конституційному праві та перенесена до національного законодавства статтею 40 Конституції України та Законом України «Про звернення громадян» [13]. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» звернення громадян виражаються у формі: пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг, що можуть мати як індивідуальний, так і колективний характер, та є обов'язковими для розгляду уповноваженими державними

органами, що зобов'язані надати мотивовану відповідь на запити громадян у визначені терміни [13].

Пропозиція (зауваження) — звернення 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 [13].

Заява (клопотання) — звернення громадян із проханням про сприяння реалізації ними закріплених Конституцією та чинним законодавством прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності [13].

Клопотання — письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо [13].

Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [13].

Петиція не має імперативного характеру, і остаточне вирішення проблеми, що є змістом петиції, покладається на уповноважений орган [14, с. 65].

Наступна форма безпосередньої демократії має назву «інститут відкликання». В Україні відкликання раніше інституалізувалося Законом України «Про відкликання народного депутата України» [15]. Зміст цього інституту відзначався як організація владного волевиявлення голосуванням виборців відповідного виборчого округу з питання позбавлення представницького мандата їхнього депутата, що втратив довіру виборців. Конституція України не закріпила відкликання у зв'язку з конституюванням вільного характеру представницького мандата. Таким чином, Закон нині втратив юридичну силу.

Згідно із ст. 49 п. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] у разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку.

В Японії, деяких штатах США, а також в інших країнах інститут відкликання діє переважно на місцевому рівні. Наприклад, в США відкликання виборних посадових осіб вперше було застосовано в Лос-Анджелесі в 1903 році, а штат Орегон виявився першим, що включив цей інститут в свою Конституцію в 1906 році. Насьогодні інститут відкликання виборних і посадових осіб передбачений у законодавстві майже 15 штатів.

Перелічені інститути безпосередньої демократії не вичерпують арсеналу її форм. У багатьох країнах світу практикуються й інші інститути прямої

демократії: плебісцит, народна законодавча ініціатива, народний розпуск представницького органу.

Енциклопедія Ф. А. Брокгауза та І. А. Ефрона визначає **плебісцит** як законодавчу постанову, що приймається чи скасовується народним голосуванням [6, с. 33]. Інститут плебісциту закріплено міжнародно-правовими актами, його предмет визначається конкретною міжнародно-правовою угодою в кожному окремому випадку, суб'єктами його організації та проведення можуть бути іноземні держави та міжнародні організації, традиційно він проводиться з питань територіальних змін і врегулювання державних кордонів, проведення його не уніфіковано й у кожному випадку визначається додатково.

У багатьох зарубіжних країнах практикується **інститут народної законодавчої ініціативи**, зміст якого полягає в праві групи виборців у встановленій законом кількості подати до парламенту на розгляд законопроект.

Вперше ця форма волевиявлення громадян отримала визнання в Швейцарії. Згідно із ст. 121 Конституції Швейцарської Конфедерації 1974 року «народна ініціатива полягає у вимозі, пред'явленій 100 тисячами швейцарських громадян, що мають право голосу, про включення, відміну або зміну певних статей Конституції, що діє». В даний час цей інститут на загальнодержавному рівні діє в Австрії, Іспанії, Італії, Швейцарії, на Філіппінах, на регіональному рівні застосовується в США [14, с. 31].

У швейцарських кантонах існує й така форма безпосередньої демократії, як **народний розпуск представницького органу**, зміст якої полягає в праві визначеної кантональним законом кількості виборців висувати імперативну вимогу про розпуск парламенту.

Законодавство Білорусі, Литви, Молдови, США, Швейцарії та деяких інших країн передбачає як предмет народної ініціативи **винесення проекту конституції**.

Дослідивши роль і сутність різних форм безпосередньої демократії, які застосовуються в розвинутих державах, доводиться констатувати, що суспільній свідомості в нашій державі нав'язується досить обмежене та мінливе розуміння демократії, яке зводить її, по суті, до референдумів і виборчих кампаній за участю незначної частини дорослого населення. Демократія — явище високоорганізованого громадянського суспільства. Для її встановлення необхідні відповідні передумови: високий економічний розвиток і високий рівень добробуту людей; високий рівень політичної свідомості суспільства, високий культурний рівень, готовність до співробітництва, компромісу та згоди.

Література

1. Конституція України: Основний Закон від 28.06.1996 р. // ВВРУ. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А. Е. Козлов. — М.: Издательство БЕК, 1997. — 464 с.
3. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні — проблеми теорії та практики / За ред. проф. В. Ф. Погорілка. — К., 2001.

4. Кареев Н. И. Общий ход всемирной истории: очерки главнейших исторических эпох. — Пос. Заокский (Тул. обл.): Источник жизни, 1993.
5. Сергеевич В. И. Вече и князь: русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. — М., 1992.
6. Энциклопедия Ф. А. Брокгауза (Лейпциг) и И. А. Эфрона (С.-Петербург), изданная в 1890–1907 гг. в 86 томах.
7. Колодій А. М., Копейчиков В. В. Теорія держави і права (Навч. посібник). — К.: Юрінформ, 1995.
8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001.
9. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.1991 р. (зі змінами та доповненнями) // ВВРУ. — 1991. — № 33. — Ст. 443.
10. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. — К., 2000. — 248 с.
11. Куроедов В. А. Религия и церковь в Советском государстве. — М.: Политиздат, 1982. — С. 21, 29.
12. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. (зі змінами та доповненнями) // ВВРУ. — 1991. — № 25. — Ст. 283.
13. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. (зі змінами та доповненнями) // ВВРУ. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
14. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Юстицинформ, 2009
15. Про відкликання народного депутата України: Закон України від 19.10.1995 р. // ВВРУ. — 1995. — № 41. — Ст. 299.
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. (зі змінами та доповненнями) // ВВРУ. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

З. В. Кузнєцова

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

А. Е. Унтілова

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПОНЯТИЕ И ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Резюме

Согласно исследованию, непосредственная демократия — это способ прямой реализации народного суверенитета, содержание которого состоит во властном волеизъявлении правоспособных граждан при решении важных государственных и общественных вопросов. Совокупность конституционных форм непосредственной реализации народного суверенитета составляет систему форм непосредственной демократии.

Ключевые слова: народ, демократия, суверенитет, выборы, референдум.

Z. V. Kuznietsova

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

A. E. Untilova

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

NOTATION AND FORMS OF DIRECT DEMOCRACY

Summary

According to this direct democracy is a way of direct popular sovereignty the content of which is in the public will of eligible citizens in resolving important public and social issues. A set of constitutional forms of direct popular sovereignty is a system of forms of direct democracy.

Key words: nation, democracy, sovereignty, voting, referendum.