

УДК 321.7(477)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Ірина ТОЛКАЧОВА,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного і адміністративного права
Національного авіаційного університету

Вероніка МОМОТЮК,
студентка Національного авіаційного університету

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано законодавство України на предмет реалізації безпосередньої демократії в Україні. Досліджено участь українського народу у здійсненні державної влади, регулюванні суспільних відносин. Розглянуто інститути виборів та референдумів як основні демократичні інститути в Україні та визначено їх роль для держави і суспільства. Детально проаналізовано механізм забезпечення безпосередньої демократії на сучасному етапі розвитку держави та зроблені відповідні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: безпосередня демократія, народовладдя, референдум, вибори, виборча система.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROVISION OF DIRECT DEMOCRACY IN UKRAINE

Iryna TOLKACHOVA,
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor at the Department of Constitutional
and Administrative Law of National Aviation University

Veronika MOMOTIUK,
Student of National Aviation University

SUMMARY

Legislation of Ukraine on the subject of implementation of direct democracy in Ukraine was analyzed in the article. There were researched participation of Ukrainian people in fulfilment of state power, regulation of social relationships. Institutions of elections and referenda as main democratic institutions in Ukraine were considered and their role for the state and society was determined. Mechanism of provision of direct democracy under contemporary stage of state's development was analyzed in detail and appropriate propositions as to improvement of current legislation were made.

Key words: direct democracy, people's power, referendum, elections, electoral system.

REZUMAT

Articolul analizează legislația Ucrainei privind implementarea democrației directe în Ucraina. Investigarea participării popoului ucrainean la exercitarea puterii de stat, reglementarea relațiilor sociale. Instituțiile de alegeri și referendumuri, în calitate de principale institute democratice din Ucraina, sunt considerate și rolul lor pentru stat și societate este determinat. Mecanismul de asigurare a democrației directe în etapa actuală de dezvoltare a statului este analizat în detaliu și se fac propuneri corespunzătoare privind îmbunătățirea legislației actuale.

Cuvinte cheie: democrația directă, puterea oamenilor, referendumul, alegerile, sistemul electoral.

Постановка проблеми. Сьогодні беззаперечними показниками рівня держави як соціальної, правової та демократичної є можливості участі громадян в управлінні державними справами. Так, необхідне не лише формальне проголошення публічної влади як такої, що належить винятково народу України, а й безпосередня участь останнього в практичному здійсненні цієї влади. Вибори та референдуми є найбільш впливовими формами здійснення безпосередньої демократії в Україні.

На кожному етапі розвитку України виникають питання щодо безпосередньої демократії, які раніше не досліджувалися, або такі, що потребують нового вирішення, у зв'язку зі змінами в законодавстві чи загостренням політичної ситуації в країні. Тому дослідження інсти-

тутів безпосередньої демократії не втрачає своєї актуальності протягом усього періоду існування незалежної України.

Стан дослідження. Питанню форм безпосередньої демократії неодноразово приділяли увагу Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, А.М. Колодій, Ю.Б. Ключковський, О.В. Марцеляк, О.В. Скрипнюк, В.І. Співак, М.І. Ставнійчук, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал, О.І. Ющик та ін. Незважаючи на те, що дослідженням даного питання займалися багато науковців, все ще залишаються невирішені питання у цьому напрямку.

Метою статті є дослідження стану конституційно-правового забезпечення безпосередньої демократії в Україні та її ролі у здійсненні українським народом державної влади.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи те, що Україна стала на шлях євроінтеграції, розвиток держави супроводжується поступовим зростанням ролі громадян в управлінні державними справами. Ця роль повинна полягати не тільки у можливостях періодично змінювати носіїв публічної влади, а й у безпосередньому впливі на їх діяльність.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У ст. 69 Конституції України зазначено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [1].

Так, кожен громадянин повинен мати права і свободи, які гарантуються відповідними правовими механізмами, щоб впливати на прийняття рішень державними органами. Здійснення механізмів прямої демократії є надзвичайно важливим для ефективного розвитку та функціонування держави, оскільки саме це сприяє:

- реалізації принципу народного суверенітету, який є основоположним у побудові демократичної держави;
- підвищенню участі громадян України в прийнятті важливих суспільно-політичних рішень, контролю за їх виконанням;
- забезпеченню постійного взаємозв'язку між владою та суспільством;
- створенню ефективних важелів впливу громадян на політику у міжвиборчий період [2, с. 236].

Розбудова України як суверенної демократичної держави спонукає до розширення застосування форм безпосередньої демократії, реального волевиявлення народу з принципових питань розвитку держави і суспільства. Хоча Конституцією України у Розділі III конкретизовано тільки основоположні форми такої демократії – вибори і референдум, таких форм значно більше. До них також належать: 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 рівня; наради загальнодержавного і місцевого значення; звернення громадян (петиції). Згідно з ч. 6 ст. 140 Конституції України, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [1].

Фактично в Основному Законі закріплені різні форми та методи реалізації безпосередньої демократії, але за 25 років своєї незалежності Україна все ніяк не може стати реально демократичною країною. Відсутність відповідальності держави перед людиною за свою діяльність призводить до порушення прав і свобод людини, що стає головною загрозою функціонування виборчої системи нашої держави. Це спричиняє розчарування виборців, які не розуміють цінності свого голосу, адже вони не бачать можливостей контролювати кінцеві результати виборів, через що правом обирати користуються одні й ті ж самі люди, переважно пенсійного віку. Все це є наслідком того, що цими процесами керують представники фінансово-промислових груп.

У нашій державі народні депутати обираються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) виборчою системою:

1) 225 депутатів обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій;

2) 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних виборчих округах

[3], що передбачає голосування за одного кандидата з наданого переліку, де перемогу отримує той кандидат, що набрав більшість голосів виборців у своєму окрузі.

Мажоритарна виборча система на парламентських виборах в Україні створює широкі можливості для підкупу виборців та фальсифікації результатів. Мінусом пропорційної виборчої системи із закритими списками, яка має місце сьогодні в Україні, є те, що, виборці, голосуючи за партію на виборах, не впливають на список кандидатів, які висуваються до Верховної Ради України, оскільки такі списки є закритими.

Конституція України закріплює чимало положень щодо реалізації безпосередньої демократії. Проте в законодавстві України містяться певні неузгодженості та протиріччя, які гальмують процес удосконалення механізмів прямої демократії в Україні, їх подальшого нормативно-правового забезпечення і практичного впровадження. Серед них слід відзначити:

– ст. 39 Конституції України закріплює право громадян мирно збиратися та проводити мітинги і демонстрації [1]. Така форма безпосередньої участі передбачає обговорення під час громадських зборів важливих суспільно-політичних проблем у різних сферах, а також питань, пов'язаних із виборами, законодавчими актами та окремими державними рішеннями. Однак такі збори не мають нормативно-правових наслідків, оскільки в законодавстві України не передбачаються механізми прямої реалізації результатів громадських обговорень [4, с. 33];

– відповідно до ст. 69 Конституції України, «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [1]. Однак нічого конкретного стосовно такого волевиявлення, як «інші форми» прямої демократії, Основний Закон не вказує;

– в Основному Законі чітко і неодноразово підкреслюється важливе право брати участь у всеукраїнських референдумах. Так, згідно з ч. 2 ст. 72 Конституції України, всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 млн громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тис. підписів у кожній області [1]. На нашу думку, проголошення референдуму за народною ініціативою сьогодні є проблемою. Право народу на ініціювання всеукраїнського референдуму має швидше декларативний характер і потребує конституційного уточнення. Враховуючи анексію Автономної Республіки Крим та політичну ситуацію з частково окупованими Луганською та Донецькою областями, такі вимоги доречно було б спростити. Якщо говорити про країни Європейського Союзу, то, наприклад, у Швейцарії 100 тис. громадян можуть запропонувати частковий або повний перегляд Союзної Конституції [5].

Так, необхідно зазначити, що термін «референдум» походить із досвіду державного владарювання у XVII – XVIII ст. у Швейцарії, коли вона існувала як союз незалежних кантонів. Одним із органів такого союзу було зібрання представників від кантонів. Якщо на зібранні розглядалися питання, для вирішення яких представники не мали повноважень, рішення ухвалювалося ад referendum (з латинської мови – до подальшого розвитку), тобто з умовою їх передачі на розгляд у кантони. На наступному зібранні з'ясувалися факт схвалення відповідних рішень у кантонах і визнавали їх затвердженими [6, с. 142].

Науковець Ф. Курті, аналізуючи один зі швейцарських референдумів, підкреслив, що «референдум є політичною школою для народу і, отже, засобом культурного розвитку першочергової важливості. Там, де діє референдум, всі класи населення займаються державою та її завданнями...

Народ нашого часу не хоче бути *miseracombines plebs*. Він не хоче чекати, поки його визнають зрілим і здатним застосовувати більш великі права. Він прекрасно розуміє, що цієї зрілості за ним би ще довго не визнали і що старання дати йому належну освіту були б не особливо великі. Тим краще, що він сам вступає у свої права: саме вони дадуть йому освіту і виховання, зроблять його економічно незалежним і духовно вільним. Референдум виявився надзвичайно корисним для законодавства і всього життя тим, що він спричинив більше впливу громадської думки і загальної волі, адже представницькі установи скрізь, де тільки вони можуть діяти самовладно, занадто схильні перетворюватися на особливий стан, касту, яка замість громадських інтересів дотримується лише своїх власних. Народні голосування на референдумі нагадують парламентаріям про їх обов'язки, вони змушують їх шукати зближення з народом» [7, с. 238].

Якщо говорити про роль референдумів для українського народу, доцільно зазначити, що проведення 01 грудня 1991 р. всеукраїнського референдуму у всіх регіонах України про ставлення громадян України до Акту проголошення незалежності України стало епохальною подією. У голосуванні взяли участь 31 млн 891,7 тис. громадян. Із них позитивно відповіли 28 млн 804,1 тис. (90,3%). 01 грудня 1991 р. референдум підтвердив Акт проголошення незалежності України, прийнятий Верховною Радою УРСР 24 серпня 1991 р. Так, після проведення всеукраїнського референдуму незалежність України було визнано на міжнародному рівні. Проголошення незалежності відновило повноцінну державність України, дало змогу нашій державі утвердитися на міжнародній арені, запобігти денационалізації та знищенню українського народу, створило передумову для того, щоб український народ сам вирішував свою долю та був господарем на своїй землі [8, с. 567]. Ця подія відкрила нову віху в історії України.

На підставі вищезазначеного можна стверджувати, що здійснення громадянами свого волевиявлення шляхом проведення референдумів є надзвичайно важливим як для суспільства, так і держави. Ю.М. Тодикою та В.Д. Яворським, на нашу думку, доречно підкреслено, що державний суверенітет є вторинним щодо суверенітету народу, оскільки межі державної влади визначаються народом. І це особливо проявляється під час виборів, всеукраїнських референдумів. Народ передає державі, його структурам не саму владу, а право на владу [9, с. 45].

Сьогодні потрібно обов'язково враховувати, що Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ) у своїй Резолюції № 1121 «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» закликала держави-члени Ради Європи «вдосконалити свою систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі прийняття рішень» [10]. У Рекомендації № 1704 «Референдуми: у бік добросесної практики у Європі» ПАРЄ констатувала, що референдуми становлять давню політичну традицію в низці країн Європи і є одним із інструментів, які дають змогу громадянам брати участь у процесі прийняття рішень. ПАРЄ відзначає важливий внесок, який робить організоване громадянське суспільство [11]. На основі вищезазначеного можна стверджувати, що міжнародні стандарти в галузі конституційних референдумів, розроблені ПАРЄ, спрямовані на вдосконалення законодавства держав-членів Ради Європи, і їх потрібно враховувати, не дивлячись на те, що вони мають рекомендаційний характер.

Нинішня політична ситуація в нашій країні яскраво демонструє хиткість і вразливість молоді демократії, а іноді й беззахисність перед викликами тоталітаризму й авторитаризму [12, с. 311]. Так, розвиток демократії в Україні гальмують такі основні проблеми, як: посилення протистояння владних інститутів і конфліктність у політичній сис-

темі держави; руйнування традиційного типу комунікації між виборцями та обраними до Верховної Ради України і місцевих рад депутатами; відхід політичних партій, представники яких посіли місця в органах державної влади, від положень передвиборчих програм; непрозорість процесів підготовки та ухвалення рішень виборними органами державної влади; ухвалення законів, підзаконних, а також локальних нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано ускладнюють чи скасовують процедури, спрямовані на максимальне залучення громадян до процесів прийняття рішень; фактична відсутність механізмів політичної відповідальності депутатів рад різного рівня перед своїми виборцями; стрімке зниження довіри до органів представницької влади та суспільна апатія [13].

Сучасний етап демократичних трансформацій в Україні потребує посилення механізмів безпосередньої участі громадян у суспільно-політичних процесах. Подальший розвиток демократії в Україні зумовлює необхідність удосконалення конституційних засад реалізації механізмів безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами. Таке завдання повністю відповідає основним засадам демократичного державного устрою, який передбачає здійснення влади народу, як через обрання представницьких органів, так і через його безпосередню участь [14, с. 119]. Важливим є також поширення у різних суспільних колах запиту на наявність демократичних процедур із метою впливу на політичні партії та їх лідерів, на органи представницької та виконавчої влади задля налагодження рівноправного та взаємовигідного діалогу між владою та суспільством [15, с. 114–115].

Особливе місце у процесі поширення у суспільстві орієнтації на демократію покликані посісти засоби масової інформації. Вони повинні взяти на себе місію чесного і незаангажованого партнера громадських структур. ЗМІ, як ніхто інший, мають вплив на суспільну свідомість, тому повинні бути гідними партнерами суспільства [16, с. 57]. Демократичність влади є запорукою їх власного незалежного існування.

Якщо конституційні механізми референдуму не працюють, а звернення громадян у більшості випадків не приносять очікуваного ними результату, в демократичних країнах громадськість вдається до інших заходів прямого впливу на державну владу [17, с. 169].

Висновки. Проаналізувавши вищезазначене, можна дійти висновку, що стан безпосередньої демократії в Україні є досить посереднім, тому що де-юре реалізація безпосередньої демократії в Україні здійснюється народом, але де-факто на неї значно впливає влада. На нашу думку, ці питання потребують негайного вирішення, адже тільки так ми зможемо побудувати дійсно демократичну та соціальну державу, яка стане прикладом для інших країн.

Існують певні шляхи подолання цієї надзвичайно важливої проблеми. Так, наприклад, виборча реформа потребує якнайшвидшого ухвалення. Держава повинна створити умови для ознайомлення громадян України з новелами законодавства та визначення виборців з обранцями (створити за рахунок держави відповідні освітні програми та призначити відповідальних за це урядовців, проведення праймеріз тощо), що буде спрямовано на зниження рівня правового нігілізму громадян України.

У зв'язку з тим, що партійні лідери формують списки партій на власний розсуд, наша думка як виборців про те, хто має потрапити до парламенту, нікого не цікавить. Тому необхідно запровадити пропорційну виборчу систему з відкритими регіональними списками. Виборець, окрім того, що голосує за партію, зможе віддати свій голос і за конкретну людину в ній, що сприятиме формуванню персонального складу парламенту. Щоб стати представником українського народу у Верховній Раді України, необхідно

буде завоювати довіру і голос кожного виборця, працюючи на округах і показуючи свою результативність. Партії будуть зацікавлені у залученні регіональних лідерів, що дозволить дієвим та перспективним особам із прогресивними ідеями зайняти відповідне місце у владі.

Удосконалення механізмів забезпечення прямої демократії сьогодні стають першочерговими завданнями політики держави, які сприятимуть підвищенню ефективності народовладдя. Це посилить контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечить реальну участь громадян України у прийнятті важливих рішень загальнодержавного значення. Необхідно переглянути положення щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, спростити дану процедуру, щоб громадяни де-факто змогли дійсно брати участь в управлінні державними справами. Так, основні засади безпосередньої демократії доречно було б розкрити та уточнити в окремих законах та підзаконних актах, які повинні відповідати Конституції України, бути якісними, щоб воля українського народу ні в якому разі не була спотвореною, і сприяти розвитку безпосередньої демократії.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: монографія. К.: Юрінком Інтер: Салком, 2005. 560 с.
3. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 10–11. Ст. 73.
4. Колодій А.Ф. Визначення критеріїв та вимірювання демократичності врядування в Україні. Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (22 жовтня 2010 р.). Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. С. 29–55.
5. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 12 February 2017). URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf>.
6. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 464 с.
7. Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии / пер. с нем. Г.Ф. Львовича. СПб.: издательство товарищества «Знание», 1900. VIII. 248 с.

8. Палій О. Історія України. Київ: К.І.С., 2017. 596 с.
9. Тодька Ю.Н., Яворский В.Д. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. Х.: Факт, 1998. 176 с.
10. Resolution 1121 (1997) Instruments of citizen participation in representative democracy. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16532&lang=en>.
11. Recommendation № 1704 (2005) "Referendums: towards good practices in Europe". URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329&lang=en>.
12. Даль Р. Демократия и ее критики / пер. с англ. под ред. М.В. Ильина. М.: «Рос. полит. энцикл.», 2003. 576 с.
13. Ващенко К.О., Корнієнко В.О. Актуальні проблеми розвитку демократії в Україні. URL: <http://posibnyky.vntu.edu.ua/politolog/173.htm>.
14. Грабильніков А.В. Участь громадян України у виборчому і референдумному процесах як форма управління державними справами. Держава і право: зб. наук. пр. юрид. і політ. науки. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. Вип. 13. С. 118–121.
15. Панченко Т.В. Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку: монографія. Х.: Майдан, 2011. 368 с.
16. Толстоухов А. Філософія демократії. К.: Новий друк, 2005. 160 с.
17. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: монографія. К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. 248 с.

ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ

Толкачова Ірина Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету
Момотюк Вероніка Олександрівна – студентка Національного авіаційного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Tolkachova Iryna Anatoliivna – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional and Administrative Law of National Aviation University
Momotiuk Veronika Oleksandrivna – Student of National Aviation University

sharm05@ukr.net