

## Вдосконалення інституту народовладдя в процесі сучасної конституційної модернізації України

13 березня 2013 р. відбулося чергове засідання постійно діючого методологічного семінару «Сучасний конституційний процес в Україні: проблеми теорії і практики» під егідою Конституційної Асамблеї, Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Організаторами засідання вищезазначеного семінару «Вдосконалення інституту народовладдя в процесі сучасної конституційної модернізації України» виступили Комісія Конституційної Асамблеї з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України та Комісія Конституційної Асамблеї з питань здійснення народовладдя.

Відкриваючи методологічний семінар, Голова Комісії Конституційної Асамблеї з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України **О. В. Скрипнюк** зазначив, що народовладдя – це одна із фундаментальних, змістовних ознак і цінностей Конституції, конституційного ладу демократичної держави. Воно означає належність влади народові та її здійснення ним безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Основні принципи народовладдя: суверенітет народу, політичний плюралізм, пріоритетність безпосереднього народовлад-

дя, загальність і рівність у здійсненні народовладдя; гарантованість народовладдя та ін.

За Конституцією України (ст. 5) народ є носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в Україні. Народовладдя означає також право народу набувати влади, розпоряджатися владою, захищати, охороняти і гарантувати її.

Відповідно до Конституції право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові й не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Безпосереднє народовладдя може здійснюватися у будь-якій формі, за винятком форм, заборонених конституцією і законами. Основними (конституційними) формами безпосереднього народовладдя в Україні є вибори і референдуми. Державна влада в Україні за Конституцією (ст. 6) поділяється на законодавчу, виконавчу та судову і реалізується системою відповідних органів. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами і утворюваними ними органами: представницькими органами місцевого самоврядування, їх виконавчими комітетами та іншими органами.

На семінарі з доповіддю «Концептуальні напрямки удосконалення конституційних основ народовладдя в Україні» виступив голова Комісії Конститу-

ційної Асамблеї з питань здійснення народовладдя, академік НАПрН України **А. О. Селіванов**. Він, зокрема, зупинився на концептуальних напрацюваннях Комісії з питань здійснення народовладдя.

Метою напрацьованого проекту Концепції внесення змін до Конституції України в напрямі конституційно-правового регулювання здійснення народовладдя є внормування засад, що мають принципове значення для забезпечення реального здійснення влади народу.

Конституювання цих положень спрямоване на створення нормативної моделі дієвого народовладдя в Україні (владоспроможності). Така модель формується на засадах принципів та форм демократії, впливу громадян на політичний процес та його результати, створення механізмів реалізації народної волі і народного контролю, закріплення способів і гарантій виконання представницькими органами держави і місцевого самоврядування функцій і повноважень власника – народу на основі легітимізації суб'єктів користування і розпорядження суспільним майном.

Визначення дієвості ефективності конституційних змін залежить від уточнення деяких фундаментальних положень, понять та термінів, які будуть зручними у користуванні й доступними для розуміння громадянами України, а також іншими особами як у внутрішньому житті, так і у сфері міжнародного спілкування.

Далі в доповіді було наголошено, що необхідність модернізації Конституції України введенням до її тексту нових понять, термінів і категорій є нормопроектувальним способом конкретизації

інституту здійснення народовладдя, що викликане низкою причин.

Основою всієї системи державної влади є конституційний принцип народного суверенітету, його ігнорування або недооцінка може мати серйозні наслідки. Для уникнення тенденції зростаючого політичного відчуження держави від суспільства необхідно у конституційний спосіб надати громадянам засоби реального впливу на державну владу.

Необхідність концептуальної спрямованості, яка стосується конституційного регулювання «народовладдя» як основи конституційного ладу, обумовлена існуючим розривом між органами публічної влади і конституційно задекларованими принципами влади народу, відсутністю його реальної владоспроможності. Реальний стан запровадження інститутів прямої демократії, референдних форм волевиявлення громадян та народної ініціативи вказує на обмеженість у конституційних нормах і формулюваннях дієздатності народу, перебирання державою права розпоряджатися народним суверенітетом. Принцип пропорційності і збалансованості безпосередньої і представницької демократії повинен відповідати умовам недопущення узурпації парламентської демократії у взаємовідносинах із народом. Порівнюючи суспільно-політичну практику з конституційними стандартами демократії і народовладдя як цінностями, що впливають із природи визначального значення, – прав і свобод людини – виникає необхідність концептуально визначити новелізацію конституційно закріплених принципів, характеристик змістовного розуміння понять і термінів, починаючи з ключових цінностних ідей народовладдя.

Концептуальний наголос має передбачати системний підхід до конституційного тексту: «від ідеального до реального», що дасть можливість передбачити такі збалансовані зміни в їх текстуальному оформленні, які конкретизують і покращують праворозуміння людьми конституційних принципів і конституційних регуляторів, які набули значення конституційних цінностей.

Преамбула, як вступна частина, виконуючи структурну роль у Конституції України, містить визначення Української держави, яку Верховна Рада України прагне розвивати і змінювати, як демократичну, соціальну, правову. У статті 1 Основного Закону проголошується, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Прагнення «бути» і реальна дійсність, що вже «державна відбулася» за конституційним текстом як держава, яка є «демократична, соціальна, правова», безпосередньо стосується концептуального уточнення у формулюванні: Україна «є конституційною державою, яка виконує функції служіння народу, як демократична, соціальна, правова».

Концептуальна позиція полягає в тому, що сучасні умови вимагають більш актуального змістовного, а не формального підходу, виходячи з якого, перш за все потребує введення до тексту Конституції України терміна «конституційна держава», що зумовлює розуміння конституції як акта установчої влади народу та передбачає приведення до нового значеннєвого розуміння змісту правління держави із суспільним відношенням до верховенства Конституції України. Це впливає з аналізу практики застосування Конституції України,

яка свідчить, що Україна розвивається у напрямі запровадження народоправства, в якій народ є джерелом влади, але її реалізація ускладнена недостатньою ефективністю конституційних регуляторів. Україна формує конституціоналізм, основою якого є конституція та конституційний лад, які переводять народовладдя з ідеї у практику.

Тому системну модернізацію Конституції України слід здійснити шляхом доповнення Розділу I Конституції України, в якому вирішити питання щодо необхідності внесення доповнення до Преамбули про те, що Український народ усвідомлює себе частиною міжнародного співтовариства, а держава є відкритою для міжнародного співробітництва; визначення України як конституційної держави; оскільки повновладдя народу гарантується у конституційній державі встановленням у Конституції України виключного права українського народу на зміну конституційного ладу, це передбачає неможливість зміни цих положень Конституції в інший спосіб, аніж проведення всеукраїнського референдуму.

У Розділі II Конституції України слід закріпити положення, що громадяни обов'язково залучаються до консультацій та публічного обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади з усіх найважливіших політичних та соціально-культурних питань і за наслідками вони мають значення як на національному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування. Це потребує включення до цього розділу нових положень до статей 38, 40 та 57 Конституції України, що відповідає концептуальному напрямку втілення принципу ре-

ального народовладдя, розширенню форм прямого волевиявлення народу. Зокрема, закріпити механізм народних петицій за умови збору підписів кількістю не менше 180 тисяч громадян щодо негативної оцінки законів, які звужують, обмежують або скасовують права і свободи людини і громадянина; обов'язкову публічну звітність перед народом Прем'єр-міністра України та інших посадових осіб в Уряді щодо реального досягнення в інтересах народу результатів і покращення добробуту людей за період не менше двох років з відповідною суспільно-оціночною процедурою у встановленому законом порядку: «за підтримку» – «проти виявлення довіри» вказаним посадовим особам держави; передбачити у змінах до ст. 57, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, перед їх ухваленням повинні проходити широкі консультації та публічні обговорення серед громадян від моменту ініціативи до остаточного ухвалення рішення. Увести положення про те, що якщо закони та інші нормативно-правові акти, які безпосередньо стосуються або змінюють зміст прав і обов'язків громадян, але не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Модернізація Розділу III Конституції України передбачає розширення можливостей громадян щодо участі в реалізації форм безпосередньої демократії, зокрема, пропонується закріпити за громадянами право висувати кандидатів у Президенти, народні депутати України, депутати місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, право брати участь у діяльності виборчих комісій та

комісій з питань проведення референдумів, здійснювати спостереження за проведенням виборів та референдумів, а також проводити агітацію в порядку, визначеному законом. Передбачити активне виборче право в громадян, які належать до відповідних територіальних громад та мають право голосу; стимулювати активність громадян зменшенням кількості підписів громадян, необхідних для ініціювання всеукраїнського референдуму, яка має виражатись у відсотковому відношенні до загальної кількості виборців. На рівні Основного Закону закріплюється мінімальна явка на референдум, що є підставою для визнання референдуму таким, що відбувся; закріпити загальнообов'язковість рішень, прийнятих на референдумі, а також процедуру набрання ним чинності, яка виключає необхідність у його затвердженні будь-яким органом державної влади та місцевого самоврядування; встановити строковий мораторій на перегляд рішень, прийнятих на референдумі, а також правило, відповідно до якого кожне рішення може бути переглянute лише шляхом проведення повторного референдуму або шляхом прийняття парламентом кваліфікованою більшістю відповідного закону; уточнити предмет всеукраїнського референдуму щодо необхідності застосування цієї форми безпосередньої демократії для ухвалення рішення про визначення та зміну конституційного ладу, а також у частині приєднання України до міждержавних утворень, що передбачає делегування суверенних прав народу відносно території, об'єктів власності, загальнонаціональних ресурсів і т. д.; передбачити наявність дозвільного або блокуючого висновку

Конституційного Суду України щодо питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум (формули всеукраїнського референдуму) в порядку обов'язкового попереднього контролю; передбачити неможливість застосування всеукраїнського референдуму для припинення діяльності виборних органів влади; визначити засади конституційно-правового регулювання організації та проведення місцевих референдумів, зокрема гарантувати громадянам, що належать до відповідних територіальних громад, ініціювання розгляду в органах місцевого самоврядування будь-яких питань, що входять до їх (органів) компетенції; надати право громадянам, що належать до територіальних громад, у кількості, визначеній законом, ініціювати на референдумі будь-яке питання, що належить до компетенції відповідного рівня місцевого самоврядування, у тому числі за ініціативою населення дострокове припинення повноважень виборних органів та посадових осіб місцевого самоврядування; визначити умови визнання місцевого референдуму таким, що відбувся; передбачити обов'язковість рішень, прийнятих на місцевому референдумі, для всіх органів та посадових осіб відповідної територіальної громади, відсутність потреби у його затвердженні; закріпити право судового захисту права громадян ініціювати та проводити місцевий референдум в разі блокування такої ініціативи з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У Розділі IV «Верховна Рада України» передбачити, що питання виборчого права регламентуються конституційним законом, який не може бути змінений за

два роки до дня проведення чергових виборів. Аналогічні норми мають бути закріплені також відносно законодавчої регламентації виборів Президента та органів місцевого самоврядування; закріпити інститут народної законодавчої ініціативи, складовими якого є: внесення до парламенту для обов'язкового розгляду тільки постатейних законопроектів; встановлення мінімально необхідної кількості підписів виборців для подання законопроекту; визначення таких законопроектів невідкладними; надання права ініціативній групі представляти свою позицію на всіх етапах розгляду у Верховній Раді України внесеного законопроекту; визначити, що для подання постатейного законопроекту до Верховної Ради України ініціативна група громадян України має зібрати підписи не менш ніж 300 тисяч громадян України, які мають право голосу. У його розгляді беруть участь представники ініціативної групи; передбачити, що якщо парламент не розгляне народну законодавчу ініціативу у визначений законом строк, Президент України має право призначати з цього питання всеукраїнський референдум; встановити, що забороняється подання законопроектів з питань, визначених ст. 74 Конституції України.

У Розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» передбачити обов'язковість публічних обговорень або консультацій по тих нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України чи окремих міністерств, які пов'язані з правами і обов'язками громадян, стосуються політичної, економічної, соціально-культурної сфер та з питань розпорядження об'єктами загальнонаціональ-

ної власності (землею, надрами), стратегічними об'єктами нерухомого майна, заповідними зонами морських і водних просторів.

Очікуваними результатами внесення змін до Конституції України є запровадження дієвих механізмів (форм владоспроможності) залучення народу до повсякденного управління державою; впорядкування правового регулювання участі громадян у вирішенні державних справ відповідно до міжнародних стандартів (орієнтація на європейські демократичні цінності); вноормування засад, що мають концептуальне значення для ефективного здійснення народовладдя.

Концептуальні підходи є відображенням позицій членів Комісії, яка прийняла ухвальне рішення.

На семінарі з доповіддю «Референдум як механізм реалізації народовладдя в Україні» виступив заступник голови Всеукраїнської громадської організації «Всеукраїнський громадський рух “Український вибір”», кандидат юридичних наук, професор, суддя Конституційного Суду України у відставці **В. І. Німченко**. Він наголосив, що з позицій конституційних прав громадян України найбільш актуальним і разом з тим проблематичним в умовах сьогодення є питання реальної можливості народу скористатися своїм природним правом на волевиявлення у вирішенні питань соціально-економічної, політичної, культурної та будь-якої іншої сторони життя. Громадянська позиція і активність людей у цьому аспекті суспільних праввідносин є до певної міри індикатором становлення громадянського суспільства в Україні. Йдеться про уможливлення реалізації права народу на національну

правотворчість через проведення всеукраїнського референдуму як інституту прямої демократії, для вирішення нагальних проблем суспільного і державного життя, недопущення узурпації державної влади. Є очевидною і проблема відсторонення громадян від управління державними справами та ресурсами, власником яких є народ.

Якщо вести мову про розбудову правової держави, то, безперечно, необхідно перш за все розуміти про забезпечення верховенства права, непорушність прав і свобод людини і громадянина, взаємну відповідальність громадянина і держави, захист суспільства від «свавілля» органів державної влади.

На жаль, необхідно констатувати, що внаслідок нормативної невпорядкованості, недосконалості законодавства та ігнорування з боку державних структур пріоритетності законотворчості через народне волевиявлення шляхом референдуму по суті нівелюється принцип ст. 5 Конституції України щодо суверена влади, яким є народ. Без вироблення оптимальної концепції всеукраїнського референдуму та створення конституційної бази, яка була б сприйнятна для громадян і придатна для реалізації народом владних повноважень, положення Конституції України щодо здійснення влади народом де-факто залишаються на рівні гасел і декларацій.

Всеукраїнський референдум як інструмент безпосередньої демократії в Україні відомий ще з першої половини минулого століття і передбачався Конституцією УРСР 1937 р. Проте за цей час референдум був проведений лише раз – 1 грудня 1991 р., яким було підтверджено Акт проголошення незалежності

України (референдум проводився одночасно з виборами Президента України). Спроби ініціювати всеукраїнський референдум у 1992, 1993, 1996 та 1998 рр. виявились безрезультатними. Рішення за наслідками всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 р. не імплементовані до законодавства України.

Чинний на цей час Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI системно конфліктує з Конституцією України і за змістом правових норм не в змозі забезпечити виконання Основного Закону України щодо реалізації народного волевиявлення. Більше того, у зв'язку з визнанням з дня офіційного оприлюднення цього Закону таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286-XII по суті позбавив громадян правового механізму реалізації конституційного права на участь у місцевих референдумах.

Саме тому через норми прямої дії Основного Закону України (ч. 3 ст. 8 Конституції України) необхідно унеможливити порушення принципу безперервності дії в часі гарантій права народу (громадянина) на участь в управлінні державними справами через місцеві референдуми. Мова йде про недопущення законодавчого вакууму в правовому регулюванні механізму реалізації права народу (громадянина) на участь в управлінні державними справами через референдуми.

Розбалансування законодавчого процесу, ігнорування приписів Основного Закону України та принципу верховенства права вочевидь засвідчують наяв-

ність спонук до узурпації влади, прояву корупційних дій та об'єктивність потреби в закріпленні на конституційному рівні правосуб'єктності народу на нормотворчість. Мають бути визначені конституційно-правові основи всеукраїнського та місцевих референдумів за народною ініціативою.

Необхідно уніфікувати референдумні процедури всеукраїнського та місцевих референдумів, ініційованих громадянами, визначивши на конституційному рівні загальні принципи уможливлення реалізації громадянами безпосередньої участі в управлінні державними справами і суспільно-політичними процесами. Процедура ініціювання і проведення таких референдумів має бути унормована єдиним законодавчим актом для всіх видів референдумів за народною ініціативою.

Оскільки йдеться про організаційну діяльність народу як суб'єкта національного законотворення з властивими їй процедурними рамками та етапами, необхідно надати на конституційному рівні актам прямого народовладдя регулятивних ознак для суспільних відносин, у тому числі юридично обов'язкового характеру відносно всіх державних інституцій влади, а також визначити їхнє місце як у правовій системі, так і в ієрархії системи нормативних актів, та порядок виконання приписів цих актів.

Природа зазначених вище проблем референдумів в Україні за народною ініціативою, як імунітету демократії, має спектр різноманітного забарвлення: політичного, організаційно-управлінського, неналежного правового врегулювання суспільних правовідносин та відсутності політичної волі.

Рада Європи ще в 2007 р. рекомендувала ухвалити та ввести в дію без подальшого зволікання базовий конституційний закон про референдум.

Безпосередньо в Конституції України має бути розкрито розуміння предмету референдуму як способу народно-волевиявлення, структуровано положення з цього приводу та забезпечено їх реалізацію за принципом послідовності дій, передбачених процедурою підготовки, проведення та реалізації результатів референдуму (виконання волі народу).

Відмінність за правовою природою всеукраїнського референдуму, який призначається конституційно визначеними суб'єктами, і всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, який проголошується Президентом України (статті 72, 73, 85, 106 Конституції України), потребує виокремлення правового регулювання процедур проведення референдумів, ініційованих громадянами, в окремих статтях Розділу III Конституції України.

Системний та змістовний аналіз поняття «референдум за народною ініціативою» засвідчує пріоритетність саме такої форми безпосередньої демократії в сенсі природних прав народу як носія установчої влади з необмеженим впливом на державні інституції, які уповноважені призначати всеукраїнський референдум (Президент України та Верховна Рада України).

Референдумні механізми стосовно реалізації права громадян безпосередньо брати участь в управлінні державними справами потребують конституційного визначення суті та розкриття змісту права Українського народу на

власність (право власності на землю) як складову його права на владу (владні повноваження щодо володіння, користування та розпорядження національним багатством як власністю).

З огляду на соціальні функції референдумів, конституцієдавець має визначити:

– референдум – як інструмент реалізації вільного волевиявлення і прав суверена, легітимізації владних рішень (повноважень) шляхом прийняття (скасування) закону або окремих його положень, прийняття рішень за наслідками всенародного голосування або підтвердження (спростування) рішення органів державної влади;

– референдум – як форма реалізації народом, як носієм національного суверенітету, свого права власності, відстоювання його та захист у разі виникнення умов зовнішньої чи внутрішньої загрози порушення національного чи державного суверенітету або узурпації влади державою;

– референдум – як протипага та стримуючий фактор рішень органів державної влади, її представників, що суперечать інтересам громадян України, порушують їх природні та конституційно визначені права і свободи.

Зважаючи на конституційну та законодавчу невизначеність предмета референдуму за народною ініціативою, є доцільним конституційно класифікувати питання ініційованого народом референдуму, виходячи із соціальних функцій і спрямованості референдуму, імперативності характеру прийнятих ним рішень:

1) законодавчі (нормотворчі) – щодо питань прийняття Конституції України,



внесення змін та доповнень до чинної редакції або визнання нечинними законів чи окремих їх положень, якими було внесено зміни до Конституції України; прийняття нових законів, нових редакцій чинних законів, інших нормативно-правових актів загальнодержавного та місцевого значення; внесення змін до чинних законів, інших нормативно-правових актів, визнання їх такими, що втратили чинність;

2) погоджувальні – щодо питань схвалення дій органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, надання дозволу на прийняття ними рішень, а також стосовно питань ратифікації чи денонсації міжнародних договорів;

3) контрольно-відкличні – щодо питань відкликання конституційного складу Верховної Ради України, загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови; прийняття резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головам місцевих державних адміністрацій.

Обґрунтованість зазначених тверджень базується на нормах міжнародного права, згідно з якими «воля народу повинна бути основою влади уряду» (ст. 21 Загальної декларації прав людини) та Конституції України, якою закріплено принцип повноти та верховенства влади Українського народу (ст. 5 Конституції України).

Конституційна компетентність прямого народовладдя приймати (змінювати, скасовувати) закони, інші нормативно-правові акти ставить суверена влада в ряд пріоритетних суб'єктів законотворчого (нормотворчого) процесу в державі, а прийняті ним правові акти (рішення) мають найвищу юридичну силу і є складовою правової системи України.

Пріоритетність установчої влади народу та безпосередня правотворчість через народне волевиявлення базуються на принципі самостійності суб'єкта нормотворчості в будь-якій сфері і з будь-яких питань та його праві виносити (приймати) остаточні рішення, обов'язкові до виконання.

Конституція України містить норму лише про недопустимість референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74 Конституції України). Інших обмежень права народу на безпосереднє волевиявлення априорі бути не може. Основний Закон України не передбачає переліку питань референдумів за народною ініціативою і це було б алогічним у сенсі дії принципу «дозволено все, що не заборонено».

Основою контрольно-відкличних референдумів має бути реалізація сувереном свого права на здійснення контролю за дотриманням та виконанням інститутами державної влади повноважень, якими їх наділено народом через Основний Закон. Йдеться, зокрема, про питання конституційної та політичної відповідальності перед людьми щодо виконання функцій держави (інститути всіх гілок державної влади) з утвердження та забезпечення прав і свобод людини, життя, здоров'я, честі і гіднос-

ті, недоторканності та безпеки, що визнаються найвищою цінністю в Україні; недопущення узурпації влади державою (статті 3, 5 Конституції України), корупційних дій, які стали загрозою основам національної безпеки України.

Особливість питань контрольно-відкличного референдуму полягає в можливості прийняття за наслідками референдуму наказу (вимоги) з обмеження або позбавлення повноважень, переданих народом державним інститутам у разі здійснення цих делегованих повноважень у супереч інтересам народу. Такі питання можуть бути винесені на референдум у формі законопроекту або проекту наказу, прийняття яких референдумом має наслідком позбавлення права конкретних інститутів державної влади користуватися делегованими їм повноваженнями і правом представництва народу в системі державної влади.

За світовою практикою є допустимим і проведення референдуму на підставі одноразового закону «Про відкличний референдум». У даному випадку в законі безпосередньо міститься референдумне питання щодо оцінки дій президента країни або іншої особи, і там же, як норма закону, передбачаються наслідки залежно від результатів голосування (наприклад, народний мандат президента відкликається, якщо відповідь «ні» набере відповідний відсоток голосів виборців).

Необхідно зазначити, що конституційна норма, якою закріплюється, а не надається право народу на референдум, є правовою основою відповідальності перед співвітчизниками за невиконання конституційних обов'язків, взятих при вступі на посаду, представниками, що уособлюють державу.

Позбавлення народу контролюючих функцій реалізації своєї волі щодо відповідальності зазначених осіб по суті знівелює припис Конституції України щодо необхідності виконання покладених обов'язків в інтересах Вітчизни і Українського народу, як те вимагається, наприклад, від Президента України чи народних депутатів України (статті 79, 104 Конституції України).

Однією із форм народовладдя через контрольно-відкличний референдум може бути Акт народної волі, який за правовою природою також має зобов'язуючий характер як правовий акт.

Виходячи з принципу уніфікації референдумних прав громадян і свободи волевиявлення, потребує конституційного закріплення право на ініціювання і проведення місцевих референдумів не лише мешканців територіальної громади села, добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, а також і громадян на рівні районів та областей (Автономної Республіки Крим), як виразу спільної волі територіальних громад. Необхідно також визначити, що предметом місцевих референдумів за народною ініціативою може бути будь-яке питання, що належить до компетенції органів місцевого самоврядування, представницьких органів Автономної Республіки Крим, повноважень територіальних громад, їх об'єднань, а прийняті на місцевому референдумі рішення (Акти народної волі) обов'язкові до виконання як локальні акти прямої дії.

Вести мову про громадянське суспільство можна лише тоді, коли суб'єктами управління державними справами та вирішення соціально-по-

літичних питань безпосередньо будуть як громадяни, так і громадські організації та їх об'єднання, а центр ваги (управлінський центр) переміщуватиметься на рівень територіальних громад та їх об'єднань.

Для реального наповнення дієвим механізмом інституту народовладдя Всеукраїнською громадською організацією «Всеукраїнський громадський рух "Український вибір"» запропонована Концепція зміни чинного законодавства щодо всеукраїнського та місцевого референдуму за народною ініціативою, розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» та проект Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою». Пропонується, зокрема, в Основному Законі України врегулювати основи всеукраїнського та місцевих референдумів за народною ініціативою та закріпити право народу приймати Конституцію України, закони про внесення змін до Конституції та законів України, закони про визнання недійсними законів про внесення змін до Конституції України, інших законів чи окремих їх положень, а також відкликати представницькі органи та висловлювати недовіру.

У роботі семінару із доповіддю «Удосконалення конституційних засад безпосереднього народовладдя в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти» виступив член Конституційної Асамблеї, доктор юридичних наук, професор **В. Л. Федоренко**, у якій він, зокрема, зазначав, що модернізація Конституції України в частині удосконалення положень про здійснення народовладдя вимагає врахування

сутності та змісту категорій «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форми безпосередньої демократії», їх співвідношення. Адже як відзначав Дж. Сарторі «Хибні уявлення про демократію спотворюють її реалізацію»<sup>1</sup>.

В. Л. Федоренко значну частину виступу присвятив трактуванню проблеми народовладдя у працях мислителів починаючи із часів античності до 90-х років ХХ ст.

Потім він наголосив, що з розпадом колишнього СРСР ситуація докорінно змінилася. Долю союзної держави не врятував навіть загальносоюзний референдум 17 березня 1991 р. про збереження оновленої радянської федерації. Більшість пострадянських республік, у тому числі й Україна, легітимізували свою незалежність на референдумах. Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. надав вищій юридичній сили Акту проголошення незалежності України і по суті став формою національного державотворення.

Успіх новітніх державотворчих референдумів, що були визнані міжнародною спільнотою, та одночасно недосконалість практичних аспектів радянської доктрини демократії, що підтвердив і згаданий референдум СРСР 1991 р., сприяли пошуку нових методологічних підходів у формуванні національних концепцій народного суверенітету та форм його безпосередньої реалізації. Здобутки українських правознавців, узгоджені з позитивною зарубіжною конституційною практикою у сфері здій-

<sup>1</sup> Santory G. The Theory of Democracy Revisited / G. Santory. – Chatham (New Jersey), 1987. – P. 28–29.

снення народовладдя, отримали своє втілення спочатку в Декларації про державний суверенітет і Акті проголошення незалежності України, а надалі – й у Конституції 1996 р., відповідних законах України, зокрема, у Законі «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (з 1991 по 2012 р.), а з 2012 р. – у Законі «Про всеукраїнський референдум», рішеннях Конституційного Суду України щодо народного суверенітету та безпосередньої демократії.

Конституція України, закріплюючи народний суверенітет як єдине джерело влади в державі (ст. 5), визначила, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми й інші форми безпосередньої демократії. Таким чином, в Україні конституційована пріоритетність народного суверенітету над суверенітетом держави, публічною владою територіальних громад, громадської спільноти АР Крим. До того ж Конституція України вперше визнала не лише належність усїєї повноти влади Українському народу, тобто володіння політичною владою як його природне право мати владу, а й право народу реалізовувати цю владу.

У Конституції України також визнається як одне із пріоритетних конституційних прав – право народу захищати, охороняти, гарантувати свою владу і конституційний лад у цілому (статті 5, 17). Зокрема, у ст. 5 Конституції України зазначається, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові, і воно не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами. Відповідно, народ України має право контролю, нагляду, спостереження

у сфері влади, а у разі узурпації влади народу державою, її органами чи посадовими особами, – частково чи повністю – логічно визнати за народом України право на захист своєї влади.

Стаття 17 Конституції України підтверджує вищенаведений висновок. У ній зазначається, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Тобто народ має право на захист, гарантування своєї влади незалежно від виду загрози владі та джерел загрози.

Відповідно до Конституції України належність влади народу, її здійснення та захист, охорона влади народом – основні елементи народного суверенітету та народовладдя. Утім наведені правові властивості народовладдя, звичайно ж, повністю не вичерпують його сутності, змісту та форм.

Згідно з Конституцією України народ також має право користуватися владою, наприклад, у вигляді вияву референдної ініціативи (ст. 72), застосовувати владу, зокрема, у вигляді обов'язкових референдумів (щодо питань про внесення змін до розділів I, III, XVIII Конституції України та зміну території України), надавати (делегувати) владу органам державної влади та органам місцевого самоврядування тощо. Очевидно, що йдеться як про представницькі органи державної влади і органи місцевого самоврядування, так і органи, сформовані ними самостійно, або іншими представницькими органами.

Приміром, Кабінет Міністрів України не є представницьким конституцій-

ним органом державної влади, але механізм його формування, визначений ст. 114 Конституції України, передбачає врахування політичної волі двох вищих представницьких органів у державі – Президента України і Верховної Ради України. Аналогічна конституційна практика делегування народом своїх владних повноважень представницьким і опосередковано призначуваним органам державної влади і органам місцевого самоврядування є звичною й для держав-учасниць ЄС, США, Японії та ін. Вона відображає складність механізму сучасної держави, значна частина функцій якої здійснюється не лише через виборні, а й через призначувані органи державної влади. Схожа ситуація спостерігається й в сучасних моделях місцевого самоврядування, котрі значною мірою відрізняються від тієї моделі, яку Ж.-Ж. Руссо обґрунтував у своєму «проекті Конституції для Корсики». Окрім того, вибори, референдуми й інші форми безпосередньої демократії нині вдало поєднуються і з діяльністю інститутів громадянського суспільства щодо управління державою та місцевим самоврядуванням.

Конституція України передбачила також можливість реалізації влади народом як у цілому, на загальнонаціональному рівні, так і в особі його територіальних громадських спільностей – територіальних громад як пріоритетних суб'єктів системи місцевого самоврядування та громадської спільноти Автономної Республіки Крим.

Конституція України традиційно поділяє демократію (народовладдя) на безпосередню й представницьку. Проте, на відміну від попередніх радянських

конституцій, чинна Конституція первинною формою (видом) демократії визнає безпосередню. Це є цілком логічним, закономірним, реальним. Адже безпосередня демократія – природне право народу, вона з'явилася раніше від представницької. Водночас, не можна оцінювати безпосередню демократію як вищу форму народовладдя ніж представницька. Вони рівні між собою та є ефективними лише за умови взаємодії, а не конфронтації.

Конституційні засади безпосередньої демократії в нашій державі визначаються Конституцією та законами України. Зокрема, п. 20 ч. 1 ст. 92 Основного Закону унормує, що організація і проведення виборів і референдумів визначається виключно законами України. При цьому Конституція України визначає не лише місце безпосередньої демократії в системі народовладдя, тобто в системі політичної влади народу, а й її суть, зміст і форми.

За своєю суттю безпосереднє народовладдя, відповідно до положень Конституції (статті 5, 36, 69 та ін.), є насамперед прямим волевиявленням народу (народним волевиявленням) шляхом таємного голосування на виборах і референдумах або волевиявленням, вираженням волі через інші форми безпосередньої демократії. Тобто безпосередня демократія – це самостійна реалізація Українським народом власної волі щодо власних інтересів (у цілому чи щодо частини суспільства) або щодо інших народів і держав.

За змістом безпосереднє народовладдя, відповідно до Конституції України, є насамперед формуванням представницьких органів державної влади й ор-

ганів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (ст. 71), прийняттям законів та інших рішень загальнонаціонального (загальнодержавного) або місцевого значення (статті 72, 73, 74), гарантуванням (охороною) конституційного ладу (ст. 5), захистом суверенітету і територіальної цілісності України, забезпеченням її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17) тощо. Змістом безпосередньої демократії є насамперед питання внутрішньої та зовнішньої політики, реалізація та гарантування політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших прав і свобод людини.

Під конституційними формами безпосередньої демократії передусім слід розуміти організаційно-правові форми прямого волевиявлення всього Українського народу або його частини (територіальних громад, громадської спільноти Автономної Республіки Крим) із найважливіших питань суспільного та державного життя, а також із питань місцевого самоврядування шляхом виборів, референдумів або в інших визначених Конституцією та законами України формах.

Основними юридичними ознаками конституційної форми безпосередньої демократії, на наш погляд, за сутністю, форма безпосередньої демократії є вираженням спільної волі народу України або його частини (територіальної громади, громадської спільноти АР Крим); за змістом (предметом) форма безпосередньої демократії вирішує питання формування представницького органу державної влади та органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також найважливіші питання загальнодержавного та місцевого значення, окрім тих,

що не заборонені до розгляду Конституцією; за підставами здійснення форма безпосередньої демократії та правовий режим її реалізації визначаються в Конституції та законах України, рідше – лише в законах України; за формою реалізації форма безпосередньої демократії передбачає наявність прямого голосування громадян, встановлення й оприлюднення його результату; за результатами форма безпосередньої демократії передбачає прийняття зобов'язуючого, як правило, імперативного рішення – правового акта про результати формування представницького органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, про результати всеукраїнського та місцевого референдуму. При цьому рішення навіть консультативного референдуму має зобов'язуючий характер для суб'єкта, уповноваженого остаточно приймати правовий акт чи відповідне рішення. Такий результат досягається за рахунок унормування механізмів кваліфікованого голосування представницького органу (легіслатури), у випадку коли остаточно рішення суперечить результатам консультативного референдуму; за гарантованістю форма безпосереднього народовладдя, визнана в суспільстві та державі як демократична і правова, гарантується державою шляхом створення належних законодавчих і організаційно-правових умов і засобів щодо її ефективної реалізації. За порушення чинного законодавства про порядок організації форм прямого народовладдя держава встановлює юридичну відповідальність.

Загалом же форми безпосередньої демократії, визначені в Конституції та законах України, є досить різноманіт-

ними. І це є ще однією їх юридичною ознакою. Вони класифікуються за змістом питань, що обговорюються і вирішуються, – формування представницького органу, конституційні, законодавчі, адміністративно-територіальні, міжнародно-правові тощо; за законодавчими підставами здійснення – конституційні та законодавчі; обов’язкові й факультативні; за умовами: за місцем – всеукраїнські та місцеві; за часом – чергові, позачергові, повторні, перші (первинні); періодичні, разові тощо; за наслідками здійснення відповідних форм безпосередньої демократії – вирішальні (імперативні) і консультативні тощо.

Не виключено, що цивілізаційний розвиток людства в ХХІ ст., зокрема генеза «*e-net*-демократії», сприятиме формуванню та утвердженню нових прогресивних форм прямого народовладдя. Утім прагнення розширити систему форм прямого народовладдя не повинне стати самоціллю. Отже, безпосередню демократію можна визначити як пряме волевиявлення всього Українського народу або його частини (територіальних громад, громадської спільноти АР Крим) із найважливіших питань суспільного та державного життя, а також із питань місцевого самоврядування, що реалізується через вибори, референдуми або інші форми безпосередньої демократії.

Таким чином, народний суверенітет – це історично сформоване політико-правове вчення про природне право народу на повноту абсолютної публічної влади у суспільстві та державі, яку народ може реалізовувати безпосередньо або через органи державної влади і органи місцевого самоврядування, яке

утвердилося в ХІХ–ХХІ ст. як ключовий принцип конституціоналізму, основна засада конституційного ладу та домінуюча модель розбудови держави.

Безпосередня демократія, якщо брати до уваги дослівно, – «безпосередня влада народу» – це передбачений Конституцією України вид прямої реалізації народного суверенітету. Його здійснення Конституція України пов’язує з «народним волевиявленням», що здійснюється через форми безпосередньої демократії (ст. 69). Водночас Конституція та закони України не унормовують зміст категорії «народне волевиявлення», що породжує підстави для різного її тлумачення.

Звернувшись до змісту категорії «волевиявлення» загалом, відзначимо, що під нею прийнято розуміти процес втілення волі соціальних суб’єктів у суспільну дійсність. У свою чергу, це поняття тісно пов’язане з категорією волі, що тлумачиться як здатність людини чи соціальної групи (колективна воля) до свідомого цілеспрямованого вибору мети діяльності та мобілізації зусиль, необхідних для її реалізації. У праві волевиявлення пов’язується перш за все із встановленням чи санкціонуванням самого права, насамперед таким суб’єктом, як Український народ, або ж із голосуванням громадян на виборах і референдумах, коли сукупність голосів громадян трансформується у волю всього народу.

На підставі цього народне волевиявлення – це виявлення волі народу шляхом узагальнення результатів голосування громадян на виборах і референдумах та трансформація їх у політичну волю народу загалом. Результатом народного волевиявлення може бути: а) легітиміза-

ція правового, хоча й не у всіх випадках нормативно-правового акта<sup>1</sup>; б) легітимізація персонального складу представницького органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Таке тлумачення народного волевиявлення спростовує віднесення до його організаційно-правових форм усіх інститутів демократії, які не передбачають легітимізації конкретного правового рішення шляхом голосування.

Що ж стосується категорії «форма безпосередньої демократії», то під нею слід розуміти організаційно-правову форму народного волевиявлення, визначену Конституцією та законами України. Це перш за все вибори і референдуми. Хоча Конституція України не заперечує існування нині та надалі й інших форм безпосередньої демократії. Утім інших форм безпосередньої демократії, окрім збереженого Законом України «Про місцеве самоврядування» рудиментарного інституту народного відкликання депутата місцевої ради, на наш погляд, на сьогодні не існує.

Зараз у світі усталилися різні підходи до конституювання охарактеризованих вище демократичних універсалій, якими є безпосередня демократія та її основні форми – вибори, референдуми, народні законодавчі ініціативи тощо. Як уже зазначалося, положення про народний суверенітет як єдине джерело влади в державі є універсальним для більшості конституцій світу й належить до засадничих принципів конституційного ладу. Водночас механізми і форми без-

посередньої реалізації народовладдя унормовуються в конституціях по-різному. Охарактеризуємо два найбільш поширених у європейській конституційній правотворчій практиці підходи.

У конституціях більшості держав – учасниць ЄС не існує самостійного розділу, який би узагальнював конституційні засади виборів і референдумів, виборчі правовідносини. Особливості виборів закріплюються в конституціях цих державах предметно до правового статусу представницьких органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Щодо референдумів, то їх правове регулювання здійснюється в конституціях держав – учасниць ЄС у: а) спеціальних розділах, присвячених прийняттю чи скасуванню законів і законотворчості в цілому (Австрія, Ірландія, Іспанія, Італія, Швеція); б) спеціальних розділах чи статтях, присвячених загальнодержавному референдуму чи референдумам загалом (Польща, Португалія, Румунія, Фінляндія); в) спеціальних розділах чи статтях, присвячених внесенню змін до конституцій (конституційним реформам), що здійснюються шляхом проведення референдумів (Польща, Франція та ін.). Із наведених прикладів нескладно помітити, що в деяких державах подібні способи унормування референдумів комбінуються.

Якщо брати до уваги такий підхід до конституювання форм безпосередньої демократії, можна розглянути наступну модель унормування в Конституції України виборів, референдумів, інших форм безпосередньої демократії:

по-перше, загальні принципи виборчого права, визначені на сьогодні у

<sup>1</sup> Федоренко В. Л. Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики / В. Л. Федоренко // *Вибори та демократія*. – 2010. – № 4. – С. 4–10.



ст. 71 Конституції України, необхідно унормувати у ст. 5 Основного Закону, за прикладом ст. 3 Конституції Франції. Так само до тексту ст. 5 Конституції України слід віднести положення ст. 69 чинного Основного Закону про вибори, референдуми і інші форми безпосередньої демократії, через які здійснюється народне волевиявлення;

по-друге, положення про конституційне право голосу на виборах і референдумах, визначене у ст. 70 Конституції України, по суті деталізує конституційне право громадян, визначене у ст. 38 Основного Закону, і за нормопроектною логікою має бути перенесеним до цієї статті;

по-третє, конституційні положення про вибори народних депутатів України і представницьких органів місцевого самоврядування мають бути унормовані у розділах IV «Верховна Рада України» і XI «Місцеве самоврядування», як це зроблено в чинній Конституції України щодо інституту президентських виборів у Розділі V «Президент України»;

по-четверте, Розділ III Конституції України має, за умови виконання попередніх положень, називатися «Всеукраїнський референдум» та стосуватися завдання, принципів, предмета і суб'єктів ініціювання та реалізації (призначення, проголошення тощо) всеукраїнського референдуму на загальнодержавному рівні;

по-п'яте, інститут місцевого референдуму, як форма безпосередньої демократії, поряд з інститутом місцевих виборів доцільно залишити у Розділі XI «Місцеве самоврядування» Конституції України;

по-шосте, у разі конституювання інституту народної законодавчої ініціативи його доцільно закріпити у ст. 93 Конституції України. Утім питання про запровадження в Україні цієї форми безпосередньої демократії залишається, як на наш погляд, дискусійним.

Цікаво, що цей інститут уперше утвердився у швейцарському кантоні Вадуц у 1845 р., а на початку XX ст. поширився і у США. Разом із тим ані в США, ані у Швейцарії народна законодавча ініціатива до сьогодні не набула свого поширення на загальнофедеральному рівні.

Відаючи належне ідеям і ідеалам народовладдя, багато держав світу (Австрія, Бразилія, Іспанія, Італія, Латвія, Польща, Румунія, Філіппіни та ін.) конституують інститут народної законодавчої ініціативи. Зміст цього інституту полягає у праві визначеної законодавством кількості виборців (в Австрії – 1/6 виборців не менше ніж 3 земель, у Бразилії – 1 % виборчого корпусу, в Іспанії не менше 500 тис. виборців) подати до парламенту законопроект, який є обов'язковим для розгляду. Хоча парламент може як ухвалити відповідний законопроект, так і відхилити його. У таких державах, як Литва, Македонія, Словенія та інші, народна законодавча ініціатива може стосуватися й законопроектів щодо ревізії конституції.

Стосовно всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, передбаченого ч. 2 ст. 72 Конституції України, то цей інститут, незважаючи на іноді заслуговану критику щодо практики його застосування в пострадянських республіках, за жодних обставин не можна ліквідувати. Натомість, до-

цільно диференціювати інститут всеукраїнського референдуму за народною ініціативою дотично до предмета, який може бути винесеним на голосування. А також залишити народіві України перш за все право скасовувати закони, прийняті Верховною Радою України на всеукраїнському референдумі.

До того ж для активізації парламентаризму та політичної структуризації Верховної Ради України було б доцільно наділити правом референдної ініціативи не менш як 150 народних депутатів України.

Другий підхід до конституційно-правового регулювання механізмів і форм здійснення народовладдя є більш традиційним для пострадянських республік (Білорусь, Казахстан та ін.) і, власне, набув свого втілення в Розділі III «Вибори. Референдум» чинної Конституції України. Його зміст полягає в існуванні спеціального узагальнюючого розділу, який визначає конституційні засади виборів, референдумів і інших форм безпосередньої демократії, принципи їх проведення, суб'єктно-об'єктний склад відповідних інститутів безпосередньої демократії, предмет обов'язкового всеукраїнського референдуму та конституційні обмеження щодо питань, які можуть бути винесені на всенародне голосування.

На нашу думку, запропоновані новації щодо удосконалення конституційних форм здійснення народовладдя, але без рознесення по різних розділах Основного Закону, можуть бути унормовані й у спеціальному розділі Конституції України – «Вибори і референдуми», «Конституційні форми народовладдя» тощо. Адже на рівні Концепції внесення

змін до Конституції України важливо визначитися передусім зі змістовним наповненням об'єктивно існуючого інституту конституційних форм здійснення народовладдя. Другим же кроком буде пошук оптимальної форми втілення оновленої моделі відповідного інституту в «тіло» Конституції України.

Наведені погляди щодо перспектив модернізації Конституції України у частині здійснення народовладдя мають дискусійний характер і відображують авторське бачення відповідних процесів та спрямовані на пошук оптимальної моделі теоретико-методологічного і нормпроектного забезпечення модернізації конституційних засад здійснення безпосередньої демократії.

На семінарі з доповіддю на тему «Суспільний договір як правова форма політичних відносин у державі у контексті реалізації засад народовладдя» виступила доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри Національного університету ДПС України О. П. Рябченко.

Зокрема, вона зазначила, що Комісією з питань народовладдя було підтримано пропозицію розробки Суспільного Договору щодо оновленої Конституції 1996 р. Україна має певний попередній досвід такої роботи. Прикладом цього є Конституційний Договір 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Попри неоднозначну оцінку Конституційного Договору вченими і політиками, час підтвердив, що він виконав роль «політичного

балансира» і убезпечив від надмірного загострення політичної ситуації.

У доповіді академіка А. О. Селіванова, проголошеній на пленарному засіданні Конституційної Асамблеї 21 вересня 2012 р., було підкреслено, що як носій суверенітету і джерело влади народ має право на нову політичну реальність, оскільки є суб'єктом конституційного права. Однак наявність у Конституції України положень, які можна розуміти як правовий взаємозв'язок народу з владою (статті 5, 13, 17 та ін.), не вказує на наявність у народу дійсно-го конституційного права на владу.

Необхідність укладання Суспільного Договору визначається втратою реального зв'язку між державою в особі органів державної влади, органами місцевого самоврядування і народом через пріоритет імперативу, засобів адміністрування над органічною функцією обслуговування інтересів кожного у межах погоджених правил поведінки, яку має реалізувати держава. Сама природа консенсуальності не допускає одностороннього волевиявлення, але породжує необхідність узгодження волі стосовно автономних учасників політичного процесу. Він є основою формування громадянського суспільства, в якому кожен реалізується як громадянин на благо суспільства і держави, а не політичної влади і завдяки чому природні права трансформуються у громадянські, коли благо кожного стає благом усіх і навпаки. Суспільний Договір являє собою правову форму політичних відносин у державі і закріплює політичну волю кожного громадянина йти на взаємні поступки у процесі пошуку погодженого і комп-

ромісного варіанта суспільної поведінки та гарантування погоджених цінностей з боку держави, її апарату, що делеговано народом.

Метою Суспільного Договору є формування погодженої волі народу, недопущення узурпації влади державою, її органами (посадовими особами). Вона реалізується шляхом легітимації балансу інтересів народу і державної влади та місцевого самоврядування.

У Суспільному Договорі мають бути закріплені: пріоритет прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина над інтересами держави; виключне право українського народу визначати і змінювати конституційний лад у державі; протидія у будь-який спосіб узурпації влади; виключне право народу надавати Верховній Раді України конституційні повноваження виражати його суверенну волю; передача повноважень органам державної влади та органам місцевого самоврядування здійснювати права власника від імені українського народу; делегування державі збереження генофонду українського народу; вимога від держави дотримання правопорядку, заборона створення і функціонування збройних формувань, не передбачених Конституцією; делегування Верховній Раді України вирішувати питання розташування іноземних військових баз на території України; гарантування реалізації права кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами, здійснювати волевиявлення на всеукраїнських та місцевих референдумах, обирати Президента України, виступати владною силою у формуванні органів державної влади та

органів місцевого самоврядування; реалізація мети організації державного апарату – забезпечення прав та свобод людини і громадянина; збалансованість обсягу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення їх здатності підкорятися волі Українського народу; відправлення правосуддя та здійснення помилування іменем Українського народу; відповідальність влади перед народом.

Порушення громадянських прав, які виходять від зобов'язань, закріплених у Суспільному Договорі, тягне застосування адекватних заходів захисту з боку держави, якій народ делегує таке право та визначає способи його реалізації.

Суспільний Договір має містити не тільки загальні засади народоправства, а й взаємну відповідальність кожного перед кожним, а також перед державою, якій делеговано народом здійснювати владарювання на засадах «служіння» народові. При цьому і держава має нести відповідальність перед кожним членом суспільства, народом.

У Суспільному Договорі мають бути відображені: мета і принципи укладання; засади реалізації природних прав народу та гарантування невід'ємного права народу на установчу владу; засади «служіння» держави народу; відповідальність держави перед народом; способи здійснення реальних форм керівництва країною; правосуб'єктність органів держави як суб'єктів, яким народ делегує право реалізувати принцип народовладдя; засади застосування Збройних Сил України; засади функціонування органів виконавчої влади, які

реалізуються через такі функції: гарантування реалізації кожним прав та законних інтересів; захист прав і свобод людини і громадянина та недопущення зловживання з боку цих органів, їх посадових осіб імперативними повноваженнями; переорієнтація діяльності на обслуговування інтересів громадянина, народу, суспільства, що означає створення умов найбільш повного обсягу реалізації прав людини і громадянина, узгоджених Суспільним Договором; посилення відповідальності за невиконання або неналежне виконання органами виконавчої влади, їх посадовими особами завдань, покладених на них законом, та формування ефективного контролю за виконанням цих завдань.

По суті Суспільний Договір має охопити найбільш гострі політичні і державотворчі питання, які існують у суспільстві, сприяти досягненню консенсусу в ньому, легітимізувати основи народоправства з їх закріпленням у приписах Конституції як Основного Закону України.

Під час роботи семінару відбувалася жвава дискусія з найбільш важливих проблем вдосконалення інституту народовладдя в процесі його конституційної модернізації в Україні. Особливу зацікавленість викликали питання щодо закріплення в оновленій Конституції України положень про конституційну державу та укладення Суспільного Договору.

*Матеріал підготував:*

**О. Скрипнюк**, керівник методологічного семінару, Голова Комісії Конституційної Асамблеї з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України, академік НАПрН України