

ВИДИ УСТАНОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДУ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

Янчук А.О.,
кандидат юридичних наук,
головний консультант Інституту законодавства
Верховної Ради України

У статті досліджуються види установчої діяльності народу та критерії їх класифікації, визначаються форми здійснення різних видів установчої діяльності народу та стан законодавчого забезпечення можливості реалізації видів безпосередньої установчої діяльності народу.

Ключові слова: установча діяльність народу, установча влада, народний суверенітет, безпосередня демократія, народовладдя.

В статье исследуются виды учредительной деятельности народа и критерии их классификации, определяются формы осуществления различных видов учредительной деятельности народа и состояние законодательного обеспечения возможности реализации видов непосредственной учредительной деятельности народа.

Ключевые слова: учредительная деятельность народа, учредительная власть, народный суверенитет, непосредственная демократия, народовластие.

The article deals with the types of constituent activity of the people and their classification criteria, determines the forms of various kinds of constituent activity of the people and the state legislature to ensure the feasibility of different types of direct constituent activity of the people.

Keywords: constituent activity of the people, constituent power, people's sovereignty, direct democracy, government by the people.

Стверджуючи про установчу владу народу, слід мати на увазі не стільки її формальне закріплення, скільки реальну можливість народу здійснювати установчий вплив на суспільні відносини, пов'язані з реалізацією публічної влади. На нашу думку, існування установчої влади народу визначається можливістю безперешкодно здійснювати своє повновладдя, безпосередньо приймаючи правові акти і рішення установчого характеру. Йдеться, насамперед, про конституції та конституційні акти, що приймаються народом на референдумах. Але у сучасних конституційно-правових реаліях зміст правосуб'єктності народу не обмежується правом на безпосередню конституційну правотворчість [1, С. 9-10]. Саме тому дослідження правової природи установчої діяльності народу буде повним виключно за умови дослідження його видів.

Виходячи з того, що безпосередня установча діяльність народу втілює в собі волю та легітимні інтереси всього Українського народу і територіальних громад через упорядкування у своєму складі доктринально, предметно та функціонально взаємопов'язаних видів установчої діяльності, спрямованих на утвердження, зміну та припинення окремих груп суспільних відносин, від-

несених до предмета установчої діяльності народу, в основі всіх видів безпосередньої установчої діяльності народу буде лежати їх вільний, легітимний, неупереджений характер, що засновується в першу чергу не на нормах позитивного, нормативного права, а ґрунтується на загальних принципах права – справедливості, рівності, свободи, домірності тощо.

Таким чином, сукупність видів установчої діяльності народу є способом юридичного оформлення, легітимації усієї публічної влади в державі. При цьому, специфіка здійснення певних видів установчої діяльності народу не може бути обмежена нормами позитивного права, а, отже, має ґрунтуватися, в тому числі, на певних загальноновизначених принципах, про які зазначено вище.

Наведене дещо дисонує, на перший погляд, із встановленими формами реалізації видів установчої діяльності народу, серед яких пріоритетне місце займають вибори та референдуми, організація і проведення яких визначаються виключно законом відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України. З наведеного вбачається, що прив'язка до зазначених форм ставить у певну залежність окремі види установчої діяльності народу від законодавчого регулювання форм

прямого народовладдя, звужує межі такої діяльності, чого не має бути виходячи із сутності та змісту, завдань установчої діяльності народу.

Здійснення установчої діяльності народу через вибори і референдуми закріплює динамічний характер цієї діяльності, її поступову змінюваність, еволюцію. Разом із зміною парадигми цих пріоритетних форм безпосередньої демократії, їх законодавчої фіксації та світоглядного сприйняття, змінюються і форми, способи реалізації владної установчої діяльності Українського народу. Наприклад, виборче законодавство за часів Української незалежності зазнало кардинальних змін і продовжує оновлюватися. За 20 років в Україні фактично були випробувані всі відомі види виборчих систем. В той же час, здійснюючи владну установчу діяльність через інститут референдуму, застосовується застаріле законодавство. Адже, Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [див.: 2] був прийнятий ще за радянських часів і не зазнавав суттєвих змін, а це, в свою чергу позначається і на можливості, в тому числі і якості установчої діяльності народу.

Ані Конституція, ані діюче законодавство не дають чіткого переліку видів установчої діяльності народу. Однак, виходячи з розуміння сутності установчої діяльності народу, враховуючи форми здійснення такої діяльності, а також аналіз чинного законодавства, доробки вітчизняних і зарубіжних вчених, до видів установчої діяльності народу можна віднести наступні:

- формування представницьких органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їх періодична зміна, що здійснюється шляхом проведення періодичних демократичних виборів;

- визначення і зміна конституційного ладу, що здійснюється шляхом прийняття Конституції України, ухвалення і затвердження законів (інших правових актів) на всеукраїнських референдумах;

- визначення і зміна основ життя територіальної громади шляхом ухвалення (затвердження) статуту територіальної громади та прийняття інших рішень місцевого значення на місцевих референдумах;

- самовизначення народу, тобто вирішення питання про створення держави, приєднання до іншої держави, об'єднання з іншим народом, що реалізується шляхом прийняття рішень у формі всеукраїнського референдуму, реалізація результатів яких може виходити за встановлені державою інституційні межі.

Наведені види установчої діяльності народу мають різне призначення, завдання і правову природу, з огляду на що, їх можна класифікувати за багатьма критеріями:

- **За сутністю (походженням)** види установчої діяльності народу слід розмежовувати на ті, які втілюють у собі волю та легітимні інтереси Українського народу та ті, які втілюють інтереси територіальних громад;

- **За формою реалізації** види установчої діяльності будуть диференціюватися в залежності від того, через яку форму безпосередньої демократії – вибори чи референдуми вони реалізуються;

- **За функціональною ознакою установча діяльність народу** може мати встановлюючий, правотворчий та правозастосовчий характер;

- **В залежності від змісту питань, що стають предметом установчої діяльності**, вона поділяється на конкретизовану та рамкову (неконкретизовану);

- **За часом проведення** установча діяльність народу може бути систематичною або періодичною;

- **За результатом діяльності**, установча діяльність народу може мати делегуючий або спрямовуючий характер;

- **Залежно від суб'єктів**, що ініціюють здійснення народом установчої діяльності, вона поділяється на іні-

ціативну та імперативну установчу діяльність;

- **За необхідністю проведення** установча діяльність народу поділяється на обов'язкову та факультативну.

1. За сутністю (походженням).

За своєю сутністю, тобто походженням, види установчої діяльності народу слід розмежовувати на ті, які втілюють у собі волю та легітимні інтереси Українського народу та ті, які втілюють інтереси територіальних громад України.

Так, установчими видами діяльності народу, які втілюють волю народу України є, у першу чергу, діяльність, пов'язана із встановленням конституційного ладу України, формуванням представницьких органів публічної влади загальнодержавного значення, самовизначення народу, що здійснюється через пріоритетні форми безпосередньої демократії.

Самостійну групу безпосередньої установчої діяльності народу, на нашу думку, складають ті з них, які визначають сутність політичної влади територіальних громад в Україні та форми і види їх самоорганізації щодо реалізації своїх конституційних функцій і повноважень. Ці види безпосередньої установчої діяльності народу спрямовані, в першу чергу, на забезпечення конституційного права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у легітимний спосіб. Це, наприклад, діяльність, пов'язана із визначенням і зміною основ життя територіальної громади шляхом ухвалення (затвердження) статуту територіальної громади та прийняття інших рішень місцевого значення на місцевих референдумах, формування публічних органів влади місцевого значення.

2. За формою реалізації.

Установча діяльність народу реалізується через вибори та референдуми, які є пріоритетними формами безпосередньої демократії. Виходячи із зазначеного і види установчої діяльності будуть диференціюватися в залежності від того, через яку форму безпосередньої демократії – вибори чи референдуми вони реалізуються.

При цьому, диференціювати види установчої діяльності можна не тільки через віднесення форм їх реалізації до однієї з пріоритетних форм безпосереднього народовладдя, поділяти їх також можна і в залежності від того, на яких саме видах виборів чи референдумів вони реалізуються. Тобто за великим рахунком, значній частині видів виборів чи референдумів буде кореспондувати якийсь з видів установчої діяльності народу. Однак ми не будемо детально зупинятися на наведених видах зазначених форм безпосередньої демократії в силу того, що класифікація як виборів [див. напр.: 3], так і референдумів [див. напр.: 4] уже стали предметом достатньо глибокого вивчення.

3. За функціональною ознакою установча діяльність народу може мати встановлюючий, правотворчий та правозастосовчий характер.

Встановлююча установча діяльність народу – це специфічна діяльність народу, спрямована на самовизначення народу, вирішення питання про створення держави, приєднання до іншої держави, об'єднання з іншим народом, визначення і зміну конституційного ладу, визначення і зміну основ життя територіальної громади шляхом ухвалення відповідних рішень, затвердження актів тощо.

Правотворча установча діяльність – це специфічна діяльність народу, що складається із системи дій щодо прийняття Конституції України, ухвалення і затвердження законів (інших правових актів), ухвалення (затвердження) статуту територіальної громади та інших актів локального значення. В силу своєї об'ємності та розгалуженості правотворча діяльність народу все частіше виділяється в окремий вид безпосередньої владної

діяльності народу, дистанціюючись від установчої діяльності.

Правозастосовча установча діяльність – це специфічна діяльність народу, що виявляється у дії народу, спрямованого на виконання ухвалених ним рішень або ж діяльність, що полягає у реалізації народного суверенітету на підставі ухвалених законів. До таких видів, зокрема, можна віднести формування представницьких органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їх періодична зміна.

4. В залежності від змісту питань, що стають предметом установчої діяльності, вона поділяється на конкретизовану та рамкову (неконкретизовану).

Предметом установчої діяльності народу можуть бути питання, віднесені до його відання. А, виходячи, із закріплення тези про всевладдя народу (стаття 5 та інші Конституції України), його права практично не можуть бути обмежені нічим (певне виключення складають лише обов'язки дотримання прав і свобод інших осіб, індивідуума тощо).

Виходячи із зазначеного, рамковою є установча діяльність, яка підлягає конкретизації та уточненню з боку органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування. По суті, установча діяльність “рамкового” характеру у загальній формі визначає зміст рішень органів публічної влади. Так, наприклад, виходячи із змісту статті 4 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” впливає, що здійснюючи установчу діяльність, народ може шляхом голосування на місцевих референдумах приймати рішення, які визначають зміст актів органів місцевого самоврядування. Тобто, у разі ухвалення під час установчої діяльності актів рамкового характеру, така діяльність є рамковою (неконкретизованою).

Конкретизованою ж є установча діяльність, що полягає в ухваленні рішень, які не потребують доповнення, доопрацювання, уточнення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, конкретизованою буде установча діяльність, спрямована на прийняття, зміну або ухвалення Конституції та законів України, статутів територіальних громад, самовизначення Українського народу (яскравим прикладом чого є всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року щодо підтвердження Акту проголошення незалежності України), визначення і зміна конституційного ладу України. Звичайно, наведені приклади установчої діяльності народу тільки до певної міри матимуть конкретизований характер, адже потребуватимуть ухвалення певних регламентно-процедурних актів, спрямованих на їх виконання, однак, на відміну від рамкової установчої діяльності народу матимуть чітко визначений характер ухвалених рішень, які не потребуватимуть уточнень, роз'яснень та доповнень.

5. За часом проведення установча діяльність народу може бути систематичною або періодичною.

Періодичною є установча діяльність народу що здійснюється ним постійно, систематично у чітко встановлений час. А періодичною є установча діяльність, яка здійснюється у міру необхідності, виникнення потреби вирішення певних питань.

Безумовно, даний поділ є умовним, і здійснюється в першу чергу з огляду на практику реалізації народом належної йому влади через власну безпосередню владну діяльність.

Так, зокрема, як засвідчує аналіз практики, періодичною є діяльність народу щодо формування представницьких органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їх періодична зміна, що здійснюється шляхом проведення періодичних демократичних виборів. Періодичність даної діяльності обумовлена, в першу чергу необхідністю

забезпечення нормального функціонування суспільства в межах держави, що є можливим виключно за умови безперервного функціонування вищих органів державної влади. В даному концепті визнається первинність влади народу перед владою держави, а, отже, періодичне формування народом вищих органів державної влади є не просто догмою ідеї народовладдя, а об'єктивною потребою стабільного розвитку сучасної держави, адже вибори, шляхом яких забезпечується формування вищих органів державної влади, по суті, забезпечують первісну, первинну легітимацію державної влади з наступним підтвердженням такої легітимації шляхом періодичної зміни та оновлення органів публічної влади через проведення періодичних виборів різних видів.

З певною мірою умовності, до періодичних видів безпосередньої установчої діяльності народу відносяться і визначення, зміна основ життя територіальної громади шляхом ухвалення (затвердження) статуту територіальної громади та прийняття інших рішень місцевого значення на місцевих референдумах. Пов'язано це з зростанням ролі місцевого самоврядування у житті держави. І, як наслідок, зростанням ролі та значення прийняття статутів територіальних громад [детальніше про це див.: 5], адже саме орієнтація на прийняття статутів територіальної громади як власних “комунальних конституцій” оптимально відповідає ідеям субсидіарності та самоорганізації населення за місцем проживання, розмаїття й свободи вибору жителями напрямів і видів локальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення [6, С. 594].

Віднесення до періодичних видів безпосередньої установчої діяльності народу визначення та зміну основ життя територіальної громади шляхом ухвалення (затвердження) статуту територіальної громади та прийняття інших рішень місцевого значення на місцевих референдумах здійснюється з певною мірою умовності, в силу того, що здійснення такої діяльності окремою територіальною громадою буде періодичною діяльністю, а здійснення такої діяльності на всій території України носитиме систематичний характер, адже здійснюватиметься в різних куточках нашої держави практично безперервно. Пов'язано це з тим, що безпосередньою владною установчою діяльністю народу має в даному аспекті складовий, об'єднуючий характер, тобто вона виступає як сумарна діяльність, що здійснюється всіма територіальними громадами у їх сукупності.

До періодичних видів установчої діяльності народу можна віднести визначення і зміну конституційного ладу, що здійснюється шляхом прийняття Конституції України, ухвалення і затвердження законів (інших правових актів) на всеукраїнських референдумах. Пов'язано це в першу чергу з вимогою стабільності конституційного ладу, а, отже, і недопустимістю його частоті зміни. Крім того, народ, як правило, здійснює встановлення або зміну конституційного ладу саме через ухвалення (затвердження) конституції, або прийняття рішень, що лягають в її основу. Наведену діяльність народ здійснює не постійно, а періодично – у разі настання нагальної суспільної необхідності, зміни реалій життя, розбудови якісно нових суспільних відносин тощо. Даному висновку кореспондує і саме розуміння конституційного ладу, який пропонують визначати як сукупність найбільш стабільних конституційних принципів, положень і правовідносин, що складаються на їх базі [7, С. 37].

До періодичних видів установчої діяльності народу належить діяльність, направлена на самовизначення народу, тобто вирішення питання про створення держави, приєднання до іншої держави, об'єднання з іншим народом, що реалізується шляхом прийняття рішень у формі всеукраїнського референдуму, реалізація резуль-

татів яких може виходити за встановлені державою інституційні межі. Як впливає з аналізу частини другої статті 5 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” виключно народ здійснюючи установчу діяльність у формі всеукраїнського референдуму вирішує питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них.

Така діяльність була здійснена в Україні лише один раз – у 1991 році. Дана діяльність народу була направлена на підтвердження Акту проголошення незалежності України [див.: 8]. З цією метою 1 грудня 1991 року відбувся всеукраїнський референдум, який по своїй суті був установчим, надав вищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України, і став формою національного державо- та правотворення [9, С. 31].

6. За результатом діяльності, установча діяльність народу може мати делегуючий або спрямовуючий характер.

В результаті делегуючої діяльності народу формуються органи публічної влади, яким народ доручає вирішення важливих державних та суспільних потреб, наділяючи їх частиною власного суверенітету.

Безпосередньо до делегуючої установчої діяльності народу можна віднести формування представницьких органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їх періодична зміна, що здійснюється шляхом проведення періодичних демократичних виборів.

Спрямовуючий характер має установча діяльність народу, в результаті якої народ вирішує певні найважливіші питання загальносуспільного та державного значення, власного буття, або ж встановлює напрямок, в якому дане питання має бути вирішене.

До спрямовуючої установчої діяльності можна віднести визначення і зміну конституційного ладу, що здійснюється шляхом прийняття Конституції України, ухвалення і затвердження законів (інших правових актів) на всеукраїнських референдумах; визначення і зміну основ життя територіальної громади шляхом ухвалення (затвердження) статуту територіальної громади та прийняття інших рішень місцевого значення на місцевих референдумах; самовизначення народу.

7. За необхідністю проведення установча діяльність народу поділяється на обов’язкову та факультативну.

Обов’язковою є установча діяльність, що проводиться щодо питань, які згідно з Конституцією чи спеціальним законом можуть бути вирішені тільки народом. Конституція України передбачає обов’язкову установчу діяльність народу в частині визначення і зміни конституційного ладу (стаття 5), формування та періодичної заміни органів державної влади (частина перша статті 38, стаття 71, частина перша статті 76, частина перша статті 103), Верховної Ради Автономної Республіки Крим (частина перша статті 136), органів місцевого самоврядування (частини перша, друга статті 141), вирішення питання про зміну території України (ст. 73) та за умови внесення змін до розділів I, III і XIII Основного Закону (ст.156), самовизначення народу, в тому числі стосовно входження України до державних федеративних та конфедеративних утворень або вихід з них (стаття 5 Конституції України, стаття 5 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”).

Таким чином, обов’язкова установча діяльність народу гарантує право українського народу вирішувати найбільш принципові проблеми суспільного й державного життя шляхом безпосереднього волевиявлення у формі голосування на виборах чи референдумах.

Факультативна ж установча діяльність, як впливає з праць окремих науковців має проводитись на вимогу визначеної законом кількості громадян.

На сьогоднішній день факультативний установча діяльність проводиться з питання, яке згідно з законодавством може бути вирішене як народом, шляхом референдуму або виборів, так і в інший спосіб і проводиться для прийняття рішень шляхом голосування на вимогу суб’єктів, уповноважених ініціювати проведення референдуму чи виборів.

Отже, факультативна установча діяльність народу в сучасному її значенні проводиться, на відміну від обов’язкової установчої діяльності з тих питань, які виносять на голосування (ініціюють) органи державної влади, чи самі громадяни, в той час, як обов’язкова установча діяльність здійснюється процедурально незалежно від бажання народу щодо її ініціювання та проводиться в чітко визначених законодавством випадках. На сьогоднішній день факультативна установча діяльність широко використовуються в Європі для вирішення широкого кола суспільних проблем, в той час, як обов’язкова використовується в основному використовується для визначення та зміни конституційного ладу шляхом прийняття та зміни Конституції.

Ми назвали тільки основні критерії розмежування видів установчої діяльності народу, але можливе використання і інших.

Виходячи з проведеного аналізу можна зробити висновки, що ані Конституція, ані діюче законодавство не дають чіткого переліку видів установчої діяльності народу. Однак, виходячи з аналізу чинного законодавства, доробок вітчизняних і зарубіжних вчених, з урахування форм здійснення такої діяльності, види установчої діяльності народу можна класифікувати за багатьма критеріями, серед яких можна виділити наступні: за сутністю (походженням); за формою реалізації; за функціональною ознакою; в залежності від змісту питань, що стають предметом установчої діяльності; за часом проведення установчої діяльності; за результатом установчої діяльності; залежно від суб’єктів, що ініціюють здійснення народом установчої діяльності; за необхідністю проведення установчої діяльності.

Наведені критерії класифікації охоплюють такі види установчої діяльності народу як: формування представницьких органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їх періодична зміна; визначення і зміна конституційного ладу; ухвалення і затвердження законів (інших правових актів) на всеукраїнських референдумах; визначення і зміна основ життя територіальної громади; самовизначення народу, тобто вирішення питання про створення держави, приєднання до іншої держави, об’єднання з іншим народом, входження України до державних федеративних чи конфедеративних утворень та вихід з них.

Аналіз видів установчої діяльності народу та виокремлення їх класифікації дає змогу дійти висновку про достатньо низький рівень нормативного закріплення процесуальних механізмів ініціювання, організації та проведення установчої діяльності народу. В багатьох випадках низький рівень законодавчого забезпечення стосується і реалізації результатів такої діяльності. Так, якщо відсутність законодавчого забезпечення матеріальних аспектів здійснення різних видів установчої діяльності може бути компенсовано за допомогою інтерпретації конституційно та законодавчо закріплених принципів, що стосуються народного суверенітету, форм його здійснення тощо, то процесуальним аспектам окремих видів установчої діяльності народу має бути надана достатньо пильна увага законодавця.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз): посібник / Г.М. Волянська, М.В. Оніщук, М.В. Савчин, та ін.: За ред. М.В. Савчина, В.Л. Федоренка – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2008. – 188с.
2. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 року № 1286-XII // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991, № 33, ст.443.
3. Про класифікацію виборів див.: Вибори в Європейському Союзі / За ред. Д.С. Ковриженка ; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К. : ФАДА, 2006. – 156 с.
4. Погорілко В.Ф. Референдне право України : Навч. посібник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко . – К. : Ліра-К, 2006. – 366 с.
5. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : Монографія / Батанов О.В. / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавничий Дім “ Ін Юре”, 2003. – 512 с.
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
7. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: 2011. – 1128с.
8. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991, № 38, ст. 502.
9. Янчук А.О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні : монографія / А.О. Янчук. – К.: Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2010. – 207с.