

**ФЕДОРЕНКО Владислав Леонідович,**  
*доктор юридичних наук, професор*

## **КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО УСТРОЮ**

Існує багато підходів і визначень щодо категорії «конституція». Узагальнюючи їх, можна зробити висновок, що Конституція України – це єдиний, наділений найвищою юридичною силою та гарантований державою правовий акт, через який український народ і Українська держава виражають свою суверенну волю і реалізують легітимні інтереси, утверджуючи основи конституційного ладу України, засади розвитку громадянського суспільства та його інститутів, права і свободи людини, основи реалізації народовладдя, систему, територіальну організацію публічної влади, функції та повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також правові механізми захисту цієї Конституції.

Серед множини ознак Конституції України, як і конституцій інших держав, слід відзначити її демократичний характер. У цьому сенсі вдалим видається твердження А. Шайо, який писав, що «конституції підкорили народний суверенітет (як і демократію), більше того, органічно зростили їх з конституціоналізмом, оскільки джерелом влади вони зробили народ, тим самим виключили проголошення будь-кого депозитарієм цього суверенітету» [1, с. 71–72].

З одного боку, прийняття 28 червня 1996 року Конституції України стало результатом демократизації суспільного та дер-

жавного життя в Україні після проголошення незалежності України і її всенародної підтримки на референдумі 1 грудня 1991 року, а з іншого – утвердило основи демократизму конституційного ладу (Преамбула, ст. 1), закріпило народний суверенітет як єдине джерело влади у державі (ст. 5), визначило конституційні основи здійснення безпосереднього народовладдя (Розділ III) [2]. Таким чином, Конституція України унормувала багатий історичний досвід народоправства на українських землях і одночасно возвеличила та легітимізувала демократичний правовий режим в Україні.

Дієвість конституційної демократії виявляється насамперед в існуванні усталених інститутів демократії та їх повсякденному функціонуванні. Під останніми слід розуміти демократичний транзит або ж процеси демократизації, що передбачають трансформацію державного політико-правового режиму від недемократичного або частково демократичного до демократичного, із забезпеченням дієвих механізмів реалізації народного суверенітету, гарантуванням політичних прав громадян і повсюдним впровадженням елементів демократії в суспільстві та державі, а також широким залученням громадян та інститутів громадянського суспільства до демократичного врядування і здійснення місцевого самоврядування. При цьому демократизація, на наш погляд, передбачає взаємопов'язаний розвиток безпосереднього та представницького народовладдя з різноманітними методами і формами демократії участі або партисипаторної демократії.

Також можемо погодитися з Г. Єллінеком, який ще на початку ХХ ст. писав: «У державах із розвиненим демократичним суспільством у конституціях уже знайшли своє визнання інститути, що встановлюють безпосередню участь народу в державній владі і, тим самим, обмежують владу парламенту» [3, с. 89]. Починаючи з минулого століття, не лише парламентаризм, а й безпосередня демократія стають ключовими ознаками конституційної держави.

Безпосередня демократія в Україні на сьогодні представлена виборами і референдумами. Нормативний зміст статті 69 Конституції України не виключає збагачення системи безпосередньої демократії й іншими формами народовладдя. Зокрема, в Україні неодноразово обґрунтовувалися положення про доцільність запровадження народної законодавчої ініціативи, а також розроблялися відповідні законопроекти. Але на сьогодні це питання ще очікує на увагу законодавця.

Однією з найдавніших і найбільш поширених та дієвих форм безпосередньої демократії в Україні та за кордоном є вибори – інститут народовладдя, який дозволяє обирати і бути обраним. До того ж, на відміну від референдумів, вибори проводяться періодично та на регулярній основі [4, с. 160]. Під виборами слід розуміти форму (вид) безпосередньої демократії, зміст якої полягає у формуванні представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування шляхом таємного голосування громадян України на основі загального і рівного виборчого права.

За 30 років незалежності в Україні було успішно проведено значну кількість виборчих кампаній:

8 виборів народних депутатів України (1994, 1998, 2002, 2006, 2007, 2012, 2014, 2019 рр.), половина з яких були позачерговими (1994, 2007, 2014, 2019 рр.);

7 виборів Президента України (1991, 1994, 1999, 2004, 2010, 2014, 2019 рр.), двоє з яких проводилися позачергово (1994 і 2014 рр.);

7 чергових місцевих виборів (1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2015, 2020 рр.). У процесі реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації (2015–2021 рр.) та утворення об'єднаних територіальних громад було проведено багато перших, повторних, позачергових, проміжних і додаткових місцевих виборів.

Під час проведення виборів в Україні шляхом комбінування застосовувалися найбільш відомі у демократичних державах світу різновиди мажоритарної, пропорційної та змішаних ви-

борчих систем [5, с. 561–564]. Положення Конституції України про вибори отримали свій розвиток у системі виборчого законодавства, яка була збагачена наприкінці 2019 року Виборчим кодексом України [6].

Практично всі з перелічених вище кампаній міжнародні і вітчизняні спостерігачі загалом визнали такими, що відповідають цінностям демократії та транспарентності, дозволяють безперешкодно реалізовувати конституційне право громадян України обирати і бути обраним. Водночас, із 2014 року до сьогодні вибори за українським законодавством не проводилися в анексованій АР Крим, а також на окремих тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. Очевидно, що реінтеграція цих територій України та, як пише академік А. Селіванов, «Договір про встановлення миру на Донбасі і припинення військових дій проти України заради збереження кожної людини» [7, с. 46] сприятимуть відродженню на цих теренах України демократичних виборів.

Важливим інститутом безпосередньої демократії є референдуми, відомі завдяки відповідним демократичним практикам у середньовічній Швейцарії. Як писав В. Вільсон, «... термін «референдум» належить до XVI століття та нагадує про непохитні федеральні основи врядування двох нинішніх кантонів федерації – Граубюндена і Валліса. ... Депутати, делеговані общинами на окружні федеральні збори, мали надавати звіт своїм виборцям з усіх важливих питань і вимагати інструкцій, як вони мали голосувати. Це був первинний референдум» [8, с. 279]. Схожу інтерпретацію етимології цього терміна пропонує і сучасний експерт Б. Кауфман зі Швейцарського фонду демократії. На його думку, це слово походить від латинських «*re*» – назад, «*ferre*» – приносити, нести [9, с. 6].

Свого поширення референдуми набули у XVIII ст. після їх подальшого розвитку у Швейцарії; утвердження під впливом доктрини «*volonte generale*» Ж.-Ж. Руссо, втіленої у формулі: «Народ, який підкоряється законам, має бути їх творцем» [10, с. 178]; плебісцитарних референдумів у Франції; розвитку референду-

мів у громадах спочатку північноамериканських колоній, а далі й штатів у США. Тріумфальне ж зміцнення референдумів у системі конституційної демократії відбулося після Другої світової війни і тривало до кінця ХХ ст., коли на референдумах пострадянські та постсоціалістичні республіки, включаючи Україну, проголошують незалежність і приймають нові конституції.

На сьогодні в одних державах світу референдуми утвердились як традиційна форма безпосередньої демократії на загальнодержавному та місцевому рівнях (Швейцарія, Франція), в інших проведення референдумів стало унікальною історичною подією (Велика Британія), а в третіх вони залишаються важливим складником місцевої демократії (Німеччина, США) й ніколи не проводяться на загальнонаціональному рівні.

У низці держав, у тому числі й пострадянських, за відсутності демократичних традицій та в умовах беззміненості авторитарних режимів референдуми не стали повсякденним інструментарієм для легітимації демократичних трансформацій. Так, в Україні референдна демократія почала занепадати уже за кілька років після успіху державотворчого референдуму 1991 року. У подальшому результати всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року з питань конституційної реформи виявилися нереалізованими, безліч ініціатив щодо проведення всеукраїнських референдумів у 1992–2012 роках не мали успіху, а проведені за цей же час близько 200 місцевих референдумів [11, с. 60] не привели до розвитку референдної демократії в Україні на місцевому рівні.

Прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року, перехідні положення якого скасували законодавчі підстави для проведення місцевих референдумів, нав'язаний РФ нелегітимний «кримський референдум» 2014 року [13, с. 21–24], визнання неконституційним [14] і втрата чинності в 2018 році згаданого Закону України «Про всеукраїнський референдум», по суті, демонтували законодавчі механізми проведення всеукраїнського та місцевих референдумів. Лише 26 січня 2021 року парламент прийняв новий Закон України «Про

народовладдя через всеукраїнський референдум» [15], а також анонсував розроблення законопроекту про місцеві референдуми. Це відкриває зримі перспективи до відродження референдумів і референдної демократії в Україні.

Легітимізація Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» матиме позитивний вплив і на відродження інших форм народовладдя, які дозволяють приймати визначені рішення шляхом голосування громадян. Зокрема, перспективним видається запровадження в Україні інституту народної законодавчої ініціативи [16, с. 324–340].

Ці та інші форми прямого народовладдя в Україні не повинні стати механічно відтвореними з конституцій і законів зарубіжних держав інститутами і процедурами. Україна є модерною європейською державою і потребує осучаснених та перспективних конституційних механізмів народовладдя, з урахуванням здобутків і прорахунків розвитку західної демократії в ХХІ ст.

Експерт Швейцарського фонду демократії Б. Кауфман обґрунтовує рекомендації щодо розбудови дієвої конституційної моделі безпосереднього народовладдя:

а) низькі бар'єри, які унеможливають звуження предмета прямої демократії (1% підписів виборців для ініціативи референдуму і 2% – для законодавчої ініціативи);

б) довгі терміни, які дозволяють всебічно обговорити предмет референдуму (100 днів на збір підписів) й ініціативи (18 місяців на збір підписів) на кожній зі стадій організації референдного процесу до голосування за них;

в) вільні дії під час збирання підписів, за відсутності будь-якого контролю з боку органів державної влади й управління;

г) жодних кворумів для результатів голосування, що унеможливає бойкотування голосування через абсентеїзм виборців;

г) якомога менше обмежень за предметом голосування, за винятком питань міжнародного права;

д) лише зобов'язуючі рішення, а не заслуховування багатоманітних думок громадян в ієрархічному процесі [9, с. 23].

На наш погляд, сформовані Б. Кауфманом поради щодо удосконалення законодавчого й організаційно-правового забезпечення референдумів та інших форм безпосередньої демократії є корисними й для України, адже вітчизняна практика розбудови демократичного конституційного ландшафту в Україні у 1991–2021 роках, подібно до багатьох інших пострадянських і постсоціалістичних республік Центральної та Східної Європи, тяжіє до трансформації пострадянських громіздких, але малоефективних на практиці (наприклад, усталеним залишається звернення пострадянських республік, за винятком балтійських, до ірраціональних всенародних опитувань (обговорень), які створюють ілюзію керованості демократичними процесами) систем так званої соціалістичної демократії у вестернізовані системи конституційного народовладдя, поширені в державах Західної Європи і США [17, с. 55–56].

Поряд із безпосередньою та представницькою демократією, важливою складовою модерного конституційного ландшафту в ХХІ ст. є демократія участі. Її розвиток тісно пов'язаний із громадянським суспільством. Понад століття тому Г. Єслінек зазначав, що «... повсюдно все ширше і ширше розвивається не керована жодним центром і в цьому сенсі, так би мовити, природно зростаюча організація народу. Громади і зібрання, різного роду підприємницькі і робочі союзи, представництва інтересів найбільш різноманітних форм, утворені та контрольовані частково найбільш зацікавленими особами, частково державою, утворюють замість автономізованої народної маси сильно диференційовану організацію, яка швидко розвивається» [3, с. 87]. Такою організацією в демократичних державах світу, включаючи й Україну, стає громадянське суспільство. Після Другої світової війни громадянське суспільство отримує інструменти впливу на формування та реалізацію державної політики через механізми партисипаторної демократії.

Як відомо, дорадча демократія, демократія участі, або ж партисипаторна (з англ. *participate* – брати участь) демократія, сформувала такий основоположний принцип сучасного вря-

дування, як «*government of the people*», утвердила мережу демократичних акторів і зв'язків, стала свого роду «глибинною демократією» («*deep democracy*») та сприяла глобальному успіху демократизації на межі ХХ і ХХІ ст. [18, с. 209–210].

Вона стала важливою складовою демократичного конституційного і політичного ландшафту сучасних держав світу, а її місія полягає в організації усього суспільного та державного життя із залученням до розробки, обговорення, прийняття та реалізації найбільш важливих для людей владних і управлінських рішень громадськості, під якою розуміють спільноту соціально активних людей.

## Висновки

Конституції є втіленням цінностей і принципів конституціоналізму (народовладдя, утвердження та захист прав людини, верховенство права та ін.), які були апробовані в національних державотворчих практиках за результатами буржуазно-демократичних революцій та/або війн за незалежність в Англії, Франції, США у XVII–XVIII ст. [19, с. 64–92], а надалі, починаючи з ХІХ ст., і в інших державах світу та отримали свій розвиток у демократичному транзиті сучасних держав світу.

Ключовим принципом, втіленим у конституціях демократичних держав світу, включаючи і Конституцію України, є принцип народного суверенітету. Його можна тлумачити як визнання природного, абсолютного, неподільного й невідчужуваного права народу здійснювати своє повновладдя безпосередньо (референдуми, вибори, народні ініціативи та ін.), через представницькі органи державної влади і місцевого самоврядування, а також через механізми партисипаторної демократії, включаючи й сучасні інститути «е-демократії», які завдяки науково-технічному прогресу та в умовах протидії пандемії коронавірусу COVID-2019 набувають усе більшої популярності у світі.

У контексті зазначеного очевидно вбачається парадигма щодо співвідношення конституційної правосуб'єктності наро-



ду, який реалізує своє повновладдя через визначені в конституціях і спеціальних законах форми безпосередньої та представницької демократії, і громадянського суспільства, яке через реалізацію методів та форм демократії участі (петиції, громадські платформи та ін.) впливає на формування і реалізацію державної політики та здійснює громадський контроль за діяльністю органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

На наш погляд, правосуб'єктність народу та громадянського суспільства різняться за сутністю (походженням: реалізація повновладдя *vs* участь у здійсненні влади), змістом (предметом повноважень: здійснення влади, реалізація та захист інтересів громадськості й окремих інститутів громадянського суспільства), суб'єктним складом (громадяни-виборці *vs* всі особи, незалежно від громадянства, громадськість, інститути громадянського суспільства), методами і формами реалізації повноважень (голосування виборців *vs* інші форми діалогу, в тому числі через глобальну мережу Інтернет), процедурами реалізації повноважень (процедурна демократія – «у межах і в спосіб, визначені законом» *vs* ліберальні процедури – «дозволено, що безпосередньо не заборонено законом»), правовими наслідками (імперативний *vs* консультативний характер рішень) та ін. Але незважаючи на згадану різницю між народом і громадянським суспільством, для XXI ст. характерними є тенденції щодо конвергенції діяльності народу та громадянського суспільства. Спрощуючи, можна стверджувати, що для більшості демократичних держав світу безпосередня реалізація повновладдя є періодичним, урочистим актом, представницька демократія – безперервним і тривалим процесом організації та здійснення державної влади і місцевого самоврядування, а демократія участі – повсякденним кредо соціально активних громадян і спільнот (інститутів) самореалізації у житті держави, територіальних громад і суспільства в цілому.

У незалежній Україні утвердилися загальновизнані основні конституційні форми безпосередньої, представницької та пар-

тисипаторної демократії. Успішно проводяться демократичні вибори представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Очікуваним, після прийняття в 2021 році Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», видається відродження референдної демократії. Парламентаризм переконливо доводить свою політичну зрілість і патріотичну позицію, починаючи з урочистого прийняття Верховною Радою України 24 серпня 1991 року Акта проголошення незалежності України. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації сприяє розвитку локальної демократії, поверненню в Україні місцевих референдумів. Україна, яка в новітній час пережила принаймні три революції (Революція на граніті 1990 р., Помаранчева революція 2004 р. і Революція гідності 2014 р.), вчиться застосовувати соціальну енергію для розбудови національного державотворення.

### **Список використаних джерел**

1. *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / Пер. с венгер. М.: Юристъ, 2001. 292 с.
2. *Конституція України*, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. *Еллинек Г.* Конституции, их изменения и преобразования / Под ред. и со вступ. стат. Б.А. Кистяковского. СПб.: Изд. Юрид. книж. склада «Право», 1907. 94 с.
4. *Нестерович В.Ф.* *Виборче право України: підруч.* К.: Ліра-К, 2017. 504 с.
5. *Федоренко В.* *Виборчі системи і виборче законодавство – пріоритетний напрям досліджень українських науковців.* *Право України*. 2012. № 3-4.
6. *Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р.* *Відомості Верховної Ради України*. 2020. №№ 7–9. Ст. 48.
7. *Селіванов А.О.* *Суспільні інтереси у формуванні правової політики та реалізація функцій держави // Право у сучасному полі-*

тичному житті України. Наукове вид. Кер. авт. кол.: А.О. Селіванов. К.: Логос, 2020. 407 с.

8. *Вильсон В.* Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. С приложением текста важнейших конституций / Пер. под ред. А.С. Яценко; с предисл. М.М. Ковалевского; с прилож. текстов важнейших констит. М.: Изд. В.М. Саблина, 1905. XLVII с.

9. *Кауфман Б.* Сучасна пряма демократія. Перше видання / Федеральний департамент закордонних справ Швейцарії (EDA), Presence Switzerland. 2018. № 1. 36 с.

10. *Руссо Ж.-Ж.* Трактаты. Изд. подготов. В.С. Алексеев-Попов, Ю.М. Лотман, В.А. Полторацкий, Л.Д. Хаютин. М.: Наука, 1969. 703 с.

11. *Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти: матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ / Передмова М.В. Оніщука; авт. кол.: В.Л. Федоренко (кер.), І.В. Ляшко, Д.С. Базілевич та ін. К.: СПД Москаленко О.М., 2009. 60 с.*

12. *Федоренко В.Л.* Конституційне право України: підруч. До 20-ї річниці Конституції України та 25-ї річниці незалежності України. К.: Ліра-К, 2016.

13. *Федоренко В.Л.* Референдум Автономної Республіки Крим 2014: питання правотворчої та правозастосовної практики. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: Зб. наук. статей за матеріалами II Міжнар. науково-практ. конф. (м. Житомир, 10 квітня 2014 р.). Житомир: ЖНАЕУ, 2014.

14. *Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». Офіційний вісник України. 2018. № 41. Ст. 1460.*

15. *Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/202047.html>*

16. *Федоренко В.Л.* Інші форми безпосередньої демократії // Виборче право України: навч. посіб. / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. К.: Парламентське видавництво, 2003. С. 324–340.

17. *Стефанчук Р.О., Федоренко В.Л.* Всеукраїнський референдум у системі референдної демократії: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 162 с.

18. *Федоренко В.Л.* Демократія, демократизація та феномен «електоральної революції» 2019 року в Україні. *Право України*. 2019. № 11. С. 209–210.

19. *Федоренко В.Л.* Конституціоналізм і революції. *Право України*. 2018. № 4.