

Ідея народовладдя в теорії та практиці українського державотворення (соціально-правова цінність ідеї народовладдя)

Ф. Веніславський

кандидат юридичних наук,

доцент Національного університету

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

У статті досліджено теоретичні основи ідеї народовладдя як однієї з основоположних цінностей сучасного конституціоналізму, проаналізовано її сприйняття і застосування в державно-правовому житті України за час її незалежності. Зроблено висновок, що тенденцією сучасного етапу вітчизняного державотворення є поступове звуження практичної реалізації різних форм безпосередньої демократії, що зумовлено як недосконалістю конституційно-правового регулювання, так і недостатньою громадянською активністю інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: Конституція України, конституційний лад, народовладдя, вибори, виборча система, референдарна демократія, мирні масові заходи.

Принцип народовладдя як універсальна політико-правова ідея сучасного конституціоналізму є невід'ємною складовою системи загально визнаних конституційних цінностей, що у своїй сукупності становлять засади демократичного конституційного ладу України. Адже демократія — це і є, насамперед, здійснення влади безпосередньо народом чи від його імені та в його інтересах спеціально уповноваженими на це органами публічної влади. Більше того, саме народний суверенітет є необхідною передумовою правового обмеження держави, оскільки народ через демократичні процедури легітимації влади наділяє її частиною відповідні державні органи, за допомогою конституції формує державу, владні структури, делегує їм відповідні повноваження, тим самим добровільно обмежуючи свій суверенітет і водночас встановлюючи межі втручання держави у суспільне життя¹. Інакше кажучи, він делегує їй частку своєї суверенної влади, добровільно обмежуючи власну свободу. Водночас суспільство через конституцію делегує державі рівно стільки влади, скільки цього потребують самі ж суспільні інтереси. Йдеться про оптимальну межу державного впливу в економічній, соціальній, культурній, приватній та інших сферах суспільства, що саме по собі є однією з найскладніших конституційно-правових проблем сьогодення.

Згідно з принципом народовладдя влада для держави і її органів є обов'язком, а не правом, і вони у своїй діяльності зобов'язані керуватися спеціально-дозвільним принципом правового регулювання, сутність якого виражається формулою «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Тобто органи народного представництва (як первинного, так і вторинного) не мають права пе-

¹ Мацюк А. Громадянське суспільство — соціальна основа держави, влади і демократії // Українське право. — 1995. — № 1(2). — С. 34.

реступати межі дорученої їм народом влади, оскільки вчинення ними дій за межами компетенції або в межах компетенції, але в не передбачений законом спосіб є підставою для визнання таких дій та правових актів неправомірними й незаконними і відповідно — підставою для притягнення цих суб'єктів до конституційно-правової відповідальності.

Як слушно зазначає В. Чиркін, термін «влада народу», що використовується в конституціях, має широке, по суті всеохоплююче значення. Це поняття не обмежується державною владою, а включає в себе і соціально-економічні, і політичні, і психологічні, й багато інших компонентів. Фактично йдеться про незалежне від будь-кого право народу самостійно й повністю розпоряджатися своєю долею, створювати такий суспільний і державний лад, який відповідає його волі, мати таку форму цивілізації і культури, яку він бажає¹. Ідея реального народовладдя одночасно вважається і політичним принципом, і процесом, і світоглядом, і власне, певною системою цінностей². Водночас не слід ототожнювати правовий аспект народовладдя з фактичним народовладдям, оскільки саме останнє має ключове значення для забезпечення соціальної стабільності та прогресу держави³. На превеликий жаль, у практиці вітчизняного державотворення широке декларування цієї базової ідеї далеко не завжди поєднується з її безпосереднім практичним застосуванням у реальному функціонуванні суспільства та його інститутів. Тому на сучасному етапі розвитку української державності важливо проаналізувати трансформацію сприйняття ідеї народовладдя як органами державної влади, так і інститутами громадянського суспільства задля подальшої демократичної розбудови України як дійсно правової, соціальної держави.

Визначальне значення ідеї народовладдя для становлення незалежності України зумовлено змістом Декларації про державний суверенітет України, політико-правовою основою якої є саме народовладдя, а також Актом проголошення незалежності України, прийнятим на її здійснення і затвердженням безпосередньо Українським народом на референдумі 1 грудня 1991 року. Від імені Українського народу і керуючись Актом проголошення незалежності України було прийнято й Конституцію України, яка остаточно закріпила принцип народного суверенітету і народовладдя. Більше того, цей принцип лежить в основі численних правових позицій Конституційного Суду України, сформульованих ним у процесі інтерпретаційної діяльності та під час здійснення конституційного контролю. Однак закріплення цього принципу на найвищому правовому рівні та його широке формальне використання в практичній діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції не призвело до такого ж широкого його використання в процесі вирішення найважливіших питань організації та функціонування держави і суспільства. Навпаки, аналіз практики державот-

¹ Чиркін В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998. — С. 236.

² Петришин О. В. Народовладдя — основа демократичної, правової, соціальної держави // Право України. — 2009. — № 6. — С. 4.

³ Осейчук В. И. Конституционно-правовые проблемы строительства в России демократического правового социального государства / Осейчук В. И. Дис. д-ра юрид. наук. — Тюмень, 2009. — С. 28–29.

ворення свідчить, на наш погляд, про певну тенденцію до звуження його практичного застосування.

Відповідно до Конституції України народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Найбільш поширеними формами народовладдя є вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, серед яких, насамперед, слід виокремити мирні масові заходи. Тому для системного дослідження трансформації соціально-правової цінності ідеї народовладдя в Україні важливо проаналізувати як законодавче регулювання, так і практику реалізації згаданих форм безпосередньої демократії.

Пріоритетною формою безпосередньої демократії обґрунтовано вважаються вибори. Однак, як справедливо зазначають дослідники, вибори є ефективним елементом народовладдя лише в дійсно демократичній державі. В державі ж, в якій «народоправство», народовладдя підмінене його зовнішньо демократичною формою, вибори виконують роль демократичної ширми, за якою приховується порушення інтересів народу, наступ на права більшості населення в інтересах меншості¹. Так, в Україні за час незалежності законодавче регулювання виборчого процесу і по виборах народних депутатів України, і по виборах органів місцевого самоврядування змінювалося декілька разів — як правило, напередодні практично кожних чергових виборів, що вже саме по собі є вкрай негативним і не відповідає загальноновизнаним демократичним стандартам. При цьому зміна типу виборчої системи здебільшого обумовлювалася не пошуком її оптимальнішої моделі, а прагматичним розрахунком політичних сил, що перебували при владі і намагалися її утримати саме таким шляхом.

Ще більш негативним, на наш погляд, є прагнення владних структур до звуження змісту виборчого права громадян України шляхом запровадження спочатку змішаної (комбінованої) виборчої системи, а потім — суто пропорційної. Як пише з цього приводу А. Колодій, «не сприяє розвитку демократії, за якої влада має цілком належати народові, і запровадження пропорційної виборчої системи по виборах народних депутатів України, депутатів до Верховної Ради АР Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад, оскільки партійною діяльністю охоплена мізерна кількість громадян України, які і становлять її народ, останні, як правило, не знають статутів та програм політичних партій»². Більше того, за такої виборчої системи позапартійному громадянину України, а таких — абсолютна більшість, реалізувати своє конституційне право бути обраним надзвичайно складно чи й неможливо взагалі. Гарантованої Конституцією можливості бути обраними законодавчо позбавлені і члени тих політичних партій, які взагалі не беруть участі у виборах. Окрім того, виборці, голосуючи за відповідний виборчий список політичної партії, на формування якого вони не мають впливу, фактично обирають своїми представниками здебільшого

¹ Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — С. 212.

² Колодій А. М. Громадянське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови // Право України. — 2010. — № 7. — С. 13.

абсолютно невідомих їм осіб. Як наслідок, парламент України значною мірою перетворився, на наш погляд, не на представника народу, а на виразника інтересів певних фінансово-промислових груп. Сформовані на засадах пропорційного представництва органи місцевого самоврядування значною мірою втратили зв'язок із виборцями, перетворилися на закриті для територіальної громади «політичні клуби». Подібна практика спотворює саму суть виборів, яка полягає у забезпеченні дійсно народного представництва, а не корпоративного, елітарно-станового чи олігархічного¹.

Пропорційна виборча система, за якою відбувалися чергові парламентські та переважна більшість місцевих виборів 2006 року, позачергові парламентські вибори 2007 року та за якою було обрано 50 відсотків депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад у 2010 році, може бути дійсно ефективним засобом народної легітимізації державної влади лише за умови існування реальних політичних партій як виразників певної політичної ідеології, що знаходять схвалення та підтримку щонайменше частини суспільства. Проте сьогодні в Україні, на наше переконання, лише розгортається процес поступового політичного структурування суспільства, а політичні партії все ще перебувають на початковому етапі свого становлення і фактично не мають сталого електорату. Про це переконливо свідчать результати парламентських виборчих кампаній, інформацію про які розміщено на офіційному сайті ЦВК². Так, з восьми політичних сил, що отримали депутатські мандати за результатами виборів народних депутатів України в 1998 році, які вперше відбулися за змішаною виборчою системою, в 2007 році до парламенту потрапила лише одна, а решта — сім — сьогодні практично зникли з політичного життя країни.

Як слушно зазначає В. Колісник, головна вада запровадженої моделі здійснення влади полягає в тому, що вона не відповідає реальному стану розвитку української політичної системи, політичних партій та правової культури так званої «української політичної еліти», неадекватно враховує сучасний рівень становлення багатопартійності в Україні. Спроба зробити головний акцент на відповідальності парламенту за стан справ у державі з самого початку була приречена, адже в умовах відсутності внутрішньопартійної демократії та диктату окремих партійних функціонерів (коли партійний лідер чи кілька наближених до нього осіб ухвалюють більшість рішень та формують виборчі списки), в умовах імітації дискусій, полеміки та виборності, в умовах домінування конформізму, формалізму та демагогії можна без перебільшення стверджувати, що справжніх політичних партій в Україні немає. Насправді вони є лише певними політичними клубами, а відсутність справжніх політичних партій унеможливлює ефективне функціонування парламентської чи навіть парламентсько-президентської республіки. Отже, на наш погляд, є підстави стверджувати, що будь-яке удосконалення конституційної моделі владних відносин, навіть за умови чіткого та повно-

¹ Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — С. 212.

² Колодій А. М. Громадянське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови // Право України. — 2010. — № 7. — С. 13.

го розмежування функцій, повноважень і сфер відання в межах парламентсько-президентської (чи парламентської) республіки, є безперспективним. Саме так буде доти, поки не почне функціонувати система внутрішньопартійної демократії, сутністю якої є реальна виборність та періодична змінюваність керівних органів, а також — і це головне — колективне ухвалення найважливіших рішень¹.

Таким чином, сучасна українська практика доводить, що за пропорційної виборчої системи вибори як пріоритетна форма народовладдя поступово втрачають своє головне політичне та соціальне призначення — виступати засобом дійсної легітимізації влади і все частіше використовуються політичними силами як засіб, що забезпечує їм зовнішню легітимну можливість залишатися при владі. Аналіз перебігу майже всіх виборчих кампаній дозволяє, на нашу думку, стверджувати, що переважна більшість виборців голосують не за політичні програми відповідних політичних сил, а за їхніх харизматичних лідерів, що є безумовною ознакою саме мажоритарної виборчої системи. Переважаючи суспільну підтримку саме мажоритарної виборчої системи щодо парламентських виборів, особливо щодо виборів органів місцевого самоврядування, демонструють і результати численних соціологічних досліджень².

Однак, незважаючи на означені вище вади та, здавалося б, очевидне несприйняття більшістю населення пропорційної виборчої системи, значна частина парламентських політичних сил й дотепер її активно відстоює. Не можна погодитися з правовою позицією Конституційного Суду України, сформульованою щодо цієї проблеми в низці його рішень та висновків³, за якою визначення типу

¹ Колісник В. П. Конституційно-правові засади взаємовідносин органів державної влади в контексті європейської інтеграції // Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін.; за ред. акад. Ю. П. Битяка, проф. О. Г. Данильяна. — Х.: Право, 2010. — С. 49–50.

² Див., напр.: Яку систему виборів до парламенту Ви вважаєте найкращою для України? (динаміка, 2001–2007): Соціологічне опитування Центру Разумкова // [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=99; Особливості сприйняття громадянами України політичних партій та електоральних процесів в державі: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень // [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May2010/08.htm>; Зміни та тенденції у розвитку українських політичних партій: Соціологічне дослідження проведене Інститутом глобальних стратегій 23 березня — 6 квітня 2009 року // [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.igls.com.ua/analytics/3229/>

³ Див., напр.: Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — С. 93; Ухвала Конституційного Суду України від 29 листопада 2000 року № 59-у/2000 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 2, 20, частини третьої статті 25, статей 26, 28, 31, 34, частини другої статті 38, частини третьої статті 39, частин шостої, сьомої, восьмої статті 42, частини першої статті 49 Закону України «Про вибори народних депутатів України». — [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v059u710-00>; Ухвала Конституційного Суду України від 7 березня 2002 року № 2-уп/2002 // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 35; Висновок Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — С. 163.

виборчої системи є питанням «політичної доцільності» і має вирішуватися Верховною Радою України. Єдиний орган конституційної юрисдикції України не виявив невідповідності пропорційної виборчої системи конституційним принципам прямого та рівного виборчого права, а також звуження обсягу та змісту конституційного права громадянина України вільно обирати та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, викладене дозволяє стверджувати, що на сучасному етапі державно-правового розвитку України конституційно проголошеному принципу народовладдя найбільшою мірою відповідає мажоритарна виборча система. Адже саме ця система, по-перше, дозволяє кожному громадянину України, незалежно від його партійності чи позапартійності, реалізувати своє конституційне право бути обраним; по-друге, забезпечує дійсно представницький характер виборних органів публічної влади; по-третє, гарантує постійний зв'язок народних обранців зі своїми виборцями; по-четверте, змушує депутатів враховувати інтереси виборців у процесі вироблення, прийняття та реалізації владних рішень відповідними представницькими органами.

Не менш важливою формою безпосереднього народовладдя є референдуми, які в умовах політичної свободи, наявності розвинених інститутів громадянського суспільства та існування незалежних засобів масової інформації можуть бути достатньо ефективним засобом вирішення найважливіших питань загальнодержавного та місцевого значення. Більше того, за умови правильного застосування вони здатні виступати консолідуючим фактором громадянського суспільства та забезпечувати його тісний взаємозв'язок з органами державної влади та місцевого самоврядування. Однак це можливо лише за умови, якщо органи публічної влади сприймають народ як реальне джерело влади, а інститути громадянського суспільства — як дієвих партнерів у процесі вироблення та здійснення державної політики. Інакше ця форма безпосередньої демократії значною мірою втрачає свій могутній потенціал, а в умовах недемократичного політичного режиму може використовуватися органами влади для легітимізації неправових чи недемократичних рішень, достатньо прикладів чого містить новітня історія.

В Україні важливість та дієвість референдарної демократії було усвідомлено ще в процесі здобуття нею незалежності — 3 липня 1991 року Верховна Рада УРСР ухвалила Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», а 1 грудня того ж року на всеукраїнському референдумі народ майже одностайно підтримав Акт проголошення незалежності України. Після цього сприйняття владою референдуму як ефективної форми безпосереднього народовладдя істотно знизилося, і вже другий за час незалежності референдум, що відбувся 16 квітня 2000 року, значна частина суспільства сприйняла як відверту спробу президентської команди посилити свою владу шляхом обмеження влади парламенту, що навряд чи можна вважати проявом демократії.

Окремо слід зазначити, що з прийняттям Конституції України Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» виявився юридично та морально застарілим, оскільки вже не відповідає існуючій системі організації державної влади та місцевого самоврядування. Як наслідок, на практиці виникають суттєві проблеми з призначенням та підготовкою до проведення референдумів. Так, на-

приклад, законодавчо передбачений місцевий референдум щодо дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради призначається самою радою. А реєстрація ініціативної групи з місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови здійснюється відповідним головою. Очевидно, що призначенню подібного місцевого референдуму чинитиметься протидія, що й підтверджується численними прикладами з практики. І подібних законодавчих суперечностей та прогалин досить багато. Однак за 15 років український парламент не зміг чи, швидше, не захотів ухвалити новий закон про референдуми, що практично унеможлиблює їх практичне застосування для вирішення актуальних політичних та правових питань, істотно знижує роль та значення цієї форми народовладдя. На наш погляд, це є свідченням побоювань сучасної української влади перед реальною референдарною демократією.

Такі ж побоювання відчуває сьогодні влада і перед мирними масовими заходами, право на проведення яких гарантоване статтею 39 Конституції України і яка прямо передбачає необхідність прийняття спеціального закону, що має врегулювати усі процесуальні питання практичного здійснення цього права громадянами України. Попри це жодний склад Верховної Ради України так і не ухвалив закону про мирні масові заходи, у зв'язку з чим, з одного боку, продовжує частково застосовуватися абсолютно застарілий Указ Президії Верховної Ради неіснуючого СРСР від 28 липня 1988 року «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», а з іншого, органи місцевого самоврядування всупереч Конституції України приймають місцеві тимчасові положення, якими намагаються заповнити законодавчі прогалини. Більше того, відсутність законодавчого регулювання дозволяє по-різному тлумачити конституційні положення, виносити неправові, на наше переконання, судові рішення, котрими забороняється проводити мирні зібрання на певних вулицях, майданах чи й взагалі протягом певного проміжку часу. У цьому випадку суд фактично перебирає на себе функції законотворця, нівелює конституційно гарантоване право громадян України на мирні зібрання, що врешті призводить до виникнення напруги в суспільстві, до протистояння, а часто й до відкритих конфліктів між політичними силами, між владою та суспільством.

Разом із тим слід нагадати, що мирні масові заходи були органічною складовою процесу здобуття Україною незалежності на початку 90-х років XX століття, коли патріотично налаштовані громадяни за власним покликом організовували та здійснювали мирні марші на підтримку ідеї створення суверенної держави, проводили інші мирні масові акції в більшості міст нашої держави. Попри відсутність законодавчого регулювання відбулися широкомасштабні мирні акції громадянської непокорі під час та після президентських виборів 2004–2005 років. І хоча їх можна по-різному оцінювати, вони, поза всяким сумнівом, призвели до різкого зростання громадянської активності, сприяли усвідомленню народом первинності його влади щодо влади державної. Про це свідчать і мирні протестні акції, які відбувалися по всій державі в 2010 році, коли підприємці протестували проти прийняття Податкового кодексу України.

Як підсумок викладеного варто навести слова відомого фахівця в галузі конституційного права А. Колодія, який зазначає, що «за умови відсутності сучасних та таких, що відповідають світовим стандартам, законодавчих актів про всеукраїнський та місцеві референдуми, всенародні опитування (плебісцити), демонстрації, мітинги, вуличні походи та збори громадян серйозно вести мову про наявність в Україні демократії або ж нормативних основ для її розвитку є безпідставним»¹. Тому, як закликав І. Франко, ми мусимо серцем почувати свій ідеал, мусимо розумом усвідомлювати собі його, мусимо вживати всіх сил і засобів, щоб наближуватись до нього, інакше він не буде існувати і ніякий містичний фаталізм не створить його там, а розвій матеріальних відносин перший потопче і роздавить нас, як сліпа машина². Віра в демократію як в ідеал є необхідною, але не достатньою умовою її існування. Це насправді зумовлює надзвичайну складність демократії як ідеалу. Її не можна насадити через усунення протилежних поглядів; її успіх не гарантовано навіть після того, як усі визнають її за ідеал. Демократію попросту не можна гарантувати, оскільки вона лишається залежною від творчої енергії учасників. Однак її слід розглядати як ідеал, якщо ми хочемо, щоб вона перемогла³.

Усвідомити ідеал народовладдя та його соціально-правову і політичну цінність має, передусім, саме громадянське суспільство, оскільки без творчої громадянської активності, без усвідомлення своєї соціальної самоцінності та політичної першості в системі взаємовідносин «людина — суспільство — держава» цей принцип втрачає своє визначальне значення та закладений в нього потенціал. Перестати боятися та усвідомити реальну цінність цієї основоположної ідеї має і держава та її органи, зрозумівши, нарешті, що Український народ має свою унікальну історичну мудрість, яка дозволяє робити правильний зважений вибір у будь-якій ситуації та дієво вирішувати будь-які проблемні питання загальнодержавного та місцевого значення. Лише тісна співпраця органів державної влади та інститутів громадянського суспільства забезпечить становлення України як дійсно суверенної, демократичної, правової держави, що посідає провідне місце в сучасному державно-організованому світі.

Вениславский Ф. В. Идея народовластия в теории и практике украинской государственности (социально-правовая ценность идеи народовластия). В статье исследованы теоретические основы идеи народовластия как одной из основополагающих ценностей современного конституционализма, проанализировано ее восприятие и применение в государственно-правовой жизни Украины за время ее независимости. Сделан вывод о том, что тенденцией современного этапа развития украинской государственности является постепенное сужение практического применения различных форм непосредственной демократии, что обусловлено

¹ Колодій А. М. Громадянське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови // Право України. — 2010. — № 7. — С. 13.

² Франко І. Поза межами можливого // Політологія. Кінець XIX — перша половина XX ст.: Хрестоматія / За ред. О. І. Семківа. — Львів: Світ, 1996. — С. 80.

³ Сорос Д. Утвердження демократії / Перекл. з англійської О. Коваленка — К.: Основи, 1994. — С. 169–170.

как несовершенством конституционно-правового регулирования, так и недостаточной гражданской активностью институтов гражданского общества.

Ключевые слова: Конституция Украины, конституционный строй, народовластие, выборы, избирательная система, референдарная демократия, мирные массовые мероприятия.

Venislavskiy F. The idea of democracy in the theory and practice of the Ukrainian statehood development (social and legal value of democracy). In the current article there were analyzed the theoretical fundamentals of the idea of democracy as one of the basic values of modern constitutionalism, its perception and application in a state-legal life of Ukraine during its independence. The conclusion is made that the tendency of the present stage of the development of the Ukrainian statehood is gradual narrowing of practical application of various forms of direct democracy, which is caused both by imperfection of constitutional and legal regulation and lack of the civil activity on the part of civil society institutes.

Key words: the Constitution of Ukraine, the constitutional order, democracy, elections, an electoral system, referendum's democracy, peace mass actions.