

Шевченко Анатолій Євгенович,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
начальник кафедри теорії та історії держави та права
Донецького юридичного інституту
МВС України

Дослідження конституційно-правового забезпечення народовладдя в Україні

Рецензія на монографію кандидата політичних наук, народного депутата України Мірошниченка Юрія Романовича «Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні» – К.: «МП ЛЕСЯ», 2012.

Здобуття Україною незалежності стало тією точкою відліку, з якої розпочався новий процес становлення та подальший розвиток громадянського суспільства. Основними цілями громадянського суспільства є належне гарантування й забезпечення усіх прав і свобод людини, участь народу в правотворчій діяльності, оскільки, як стверджував Ж.-Ж. Руссо, «народ з причини підкорення законам має бути їх автором»¹. Сучасна інтерпретація цього постулату передбачає необхідність розбудови в країні ефективно діючого механізму, який сприяв формуванню якісного кадрового забезпечення державних органів, дозволяв би їм з метою підвищення добробуту українського народу за необхідності приймати складні, зрозумілі й дієві рішення як відповіді на виклики часу. Особливого значення у цьому контексті набуває питання визначення конституційно-правового забезпечення народовладдя в Україні.

Питання народовладдя набувають особливого значення за умов нестійких суспільних станів, зокрема, перехідних. Автор монографії піднімає актуальну тему для держав, що знаходяться на шляху становлення демократії. Незважаючи на важливість цього питання для регламентації основних засад організації державної влади в умовах реформування всіх сфер суспільного життя, українські вчені не приділяють належної уваги його комплексному вивченню.

Менше з тим, більшість дослідників дотримуються думки про те, що сам принцип народовладдя є відверто популістським та некоректним з точки зору юридичної науки. За їх оцінками, він не відображає сутності, змісту та якості процесів демократизації суспільних відносин, дає викривлене поняття про механізми здійснення державної правової політики на регіональному рівні.

Відсутність відповідних наукових розробок негативно впливає на законодавчий процес.

Законодавець інтуїтивно імплементує цей принцип у законодавчу матерію, фактично не переймаючись сутністю його змісту.

Додаткової інтриги зазначеній науковій проблематиці надають завдання реформування суспільства, що вже знайшло певну частину свого шляху розвитку, однак потребує «корекції», «шліфувки», «доопрацювання на ходу», а відтак – і гармонізації засобами права як процесу приведення у відповідність його окремих сфер як між собою, так і з безпосередніми умовами життєдіяльності людини, її способом життя, функціонуванням держави в цілому.

Зрозуміло, що досягнути ці процеси, надати їм необхідної динаміки розвитку є можливим лише на основоположних засадах, передусім, конституційно-правових. Визнання народу джерелом влади, проголошення в Основному Законі основоположних демократичних цінностей – народовладдя, пріоритету прав і свобод людини й громадянина, верховенства права, розподілу влади визначає глибинні підвалини буття людини, обумовлює основний напрям суспільних перетворень, формує систему демократичних інститутів правової держави й громадянського суспільства.

Відповідно, однією з важливих проблем подальшого розвитку держави є забезпечення функціонування реального механізму народовладдя, який обумовлюється, регламентується та викликається до життя конституційною нормою, гарантіями її здійснення на різних рівнях – від центрального до регіонального та місцевого. Утвердження України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави віддзеркалює багатовіковий досвід боротьби її народу за власну державність, демонструє потенціал державотворення, спроможність до життя в колі дружніх народів і держав.

Однак, попри безсумнівні досягнення періоду Незалежності України, низка демократичних програмно-цільових норм і положень Основного Закону мають декларативний характер, потребують належного втілення в живу тканину нормативно-правового забезпечення життєво важливих

¹ Jean-Jacques Rousseau. The Social Contract. – P.: Middlesex: Penguin, 1968. – P. 65

державних інституцій, органів регіонального та місцевого самоврядування, демократичних фондів суспільства, мають бути підпорядковані завданням утвердження самодостатньої особистості в єдності її людських, громадянських та суспільно значущих ознак.

Так само уваги потребують і демократичні засади функціонування української держави, передусім, у частині, що пов'язується з вираженням суверенної волі народу через систему представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, контролю за їхньою діяльністю, можливістю впливу на неї демократичними засобами аж до можливості відкликання, розвитку діалогових форм співпраці влади і народу на засадах транспарентності та відкритості як засобу зменшення «соціальної дистанції» між ними тощо. Очевидно, що зазначені проблеми можуть розв'язуватися лише за умов наявності публічних гарантій дієвості основоположних прав і свобод людини як природних і невідчужуваних, їхньої охорони і захисту державою, органами регіонального та місцевого самоврядування.

Не менш актуальними уявляються й питання законодавчого забезпечення права людини обирати та бути обраною до системи представницьких органів як вираження суверенної волі народу. Пошук ефективних методів реалізації виборчого права інколи призводить до його обмеження законодавцем, що не може не позначатися на якості законодавчого та управлінського процесу, а значить, і процесів конституційно-правового забезпечення державотворення в цілому.

Зазначене вище дозволяє стверджувати, що проголошені Конституцією України права й свободи, діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до системи та змісту конституційно-правових засад народовладдя потребують законодавчих гарантій їхньої охорони та захисту, так само як і належного втілення у конституційно-правову практику, реальні механізми суспільного розвитку. Усвідомлення цих обставин, а також необхідності розв'язання низки конституційно-правових проблем, що пов'язані з реальним забезпеченням народовладдя як політико-правового феномену, процесу та його результату послугувало своєрідною спонукальною причиною наукової розвідки.

На нашу думку, структура монографії є логічною й обрана цілком вірно, що дало можливість автору максимально розкрити тему та досягти поставленої мети, яка, на думку автора роботи, полягає в здійсненні комплексного вивчення конституційно-правових гарантій народовладдя та особливостей його реалізації в Україні.

Під час дослідження автор сформулював цікаві висновки, які є обґрунтованими, достовірними й становлять наукову новизну даної роботи, що обумовлюється сформульованими предметом, цілями та завданнями, а також полягає у здій-

сненні комплексного дослідження конституційно-правових гарантій народовладдя в сучасній Україні. У результаті проведеної роботи автором сформульовано низку наукових положень і висновків.

Зазначимо, що структура охоплює як теоретико-правові засади народовладдя (розділ 1), так і конкретну проблематику, зокрема конституційну природу народовладдя (розділ 2), стан конституційно-правового забезпечення народовладдя (розділ 3), шляхи вдосконалення конституційно-правового регулювання народовладдя (розділ 4).

Привертає увагу перший розділ монографії, в якому автор досліджує теоретико-правові засади народовладдя, обґрунтовує зміст поняття й сутність народовладдя як визначальної умови демократичної держави, форми вираження народовладдя в сучасних доктринах конституційного права. Особливої уваги в монографії заслуговує ґрунтовний аналіз категорії «народовладдя» у працях учених-конституціоналістів. При цьому автор супроводжує розгляд зазначених праць критичним аналізом, переконливою аргументацією власних підходів і висновків, неухильно дотримується етики наукової дискусії – точно викладає позиції опонентів, висловлює свою підтримку чи заперечення поглядів інших авторів. Крім того, автор детально опрацював положення різноманітних нормативно-правових актів, а також досвід зарубіжного законодавства з досліджуваної тематики.

У другому розділі автор детально досліджує принцип суверенітету народу як визначальну засадничу підвалину народовладдя, політико-правову основу функціонування народовладдя, конституційні принципи народовладдя як гарантії становлення громадянського суспільства, правове забезпечення повновладдя народу в сучасній державі.

Цілком слушно уявляється зазначена вище кваліфікація принципу суверенітету народу як визначальної засадничої підвалини народовладдя. Автор констатує, що задекларувавши у частині 2 статті 5 Конституції України принцип народного суверенітету, ми так і не змогли за 15 років визначитися з його реальним юридичним змістом і, тим більше, адекватно забезпечити його реалізацію в управлінні державними справами. Адже Основний Закон нашої держави забезпечує реальну перевагу у прийнятті владних рішень з конкретних справ державного управління не Українському народові як єдиному джерелу первинної і верховної влади в Україні, а його представницьким органам. Прийняті у розвиток відповідних конституційних норм закони лише погіршують цю ситуацію, передусім, на локальному рівні. І питання полягає не в готовності чи спроможності громадян країни самостійно й безпосередньо ухвалювати доленосні для держави чи відповідної адміністративно-територіальної одиниці рішення, а, ско-

ріше, у готовності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб визнати первинну та верховну владу в Україні за Українським народом (на державному, регіональному, місцевому та професійному рівнях) і сприймати його безпосередні рішення як обов'язкові до виконання. У цьому контексті можна зазначити, що однією з обов'язкових характеристик народу як носія верховної влади і, водночас, складовою механізму реалізації народом належної йому влади має бути його право та реально забезпечена можливість приймати обов'язкові до виконання й остаточні рішення. Проте, така можливість й владна ознака безпосередньо не передбачена Конституцією України ні для Українського народу, ні для територіальної громади. Відсутність же в чинному законодавстві, з Конституцією України включно, реальних гарантій забезпечення результативності народного волевиявлення позбавляє сенсу реальну громадянську та політичну активність громадян.

Торкаючись українських реалій, автор монографії справедливо наголошує, що зміст категорії «суверенітет народу» останнім часом певним чином девальвувався, так само як й інших важливих понять науки конституційного права, скажімо, «національні інтереси» чи «демократія» тощо. Традиційно вважаючи «суверенітет народу» ustalеним, зрозумілим терміном, вітчизняна правова наука упродовж значного періоду часу фактично усунулася від проблематики виявлення сутності суверенітету народу, його проявів, умов, форм реалізації, взаємозв'язків з іншими категоріями, не привертала увагу дослідників до актуальності саме цієї проблеми з огляду на наявність обставин узурпації державного суверенітету народу. Йдеться, передусім, про фактичне нехтування визначальним принципом суверенної волі народу з низки питань державної ваги, зокрема, в частині врахування результатів голосування на Всеукраїнському референдумі 2000 року. Суверенітет народу, який має суспільне значення, вищу силу, у тому числі порівняно з конституційними правами і свободами людини і громадянина, не утвердився як конституційна цінність, й досі відсутні механізми та гарантії його реалізації в усіх сферах політичного та державного життя.

У третьому розділі монографії автором на високому науковому рівні порушено питання щодо змісту й форм установчої влади народу, представницької форми народовладдя: конституційних умов функціонування, а також конституційного забезпечення безпосереднього народовладдя. Змістом установчої влади, як стверджує автор, є природні та конституційно закріплені виключні права Українського народу, наслідком реалізації яких є утворення власної держави з визначенням її території та конституційного ладу, а також періодичне переобрання складу Верховної Ради України та глави держави. Крім того, ґрунто-

вне розуміння явища та феномену установчої влади дає змогу системно підійти до вирішення багатьох практичних питань, вибудувати у процесі конституційної реформи таку суспільну модель організації власної держави, яка сприятиме розвитку громадянського суспільства, прямої демократії, народовладдя тощо.

Заслуговує на увагу розділ 4 монографії, присвячений законодавчим засадам гарантування виборчих прав і свобод як конституційно-правової форми забезпечення народовладдя, обґрунтуванню конституційно-правовій моделі народного представництва, висвітленню державної служби як інструмента правового забезпечення народовладдя. Автор справедливо наголошує, що до обов'язкових умов розвитку народовладдя слід також віднести активну діяльність представників народу в системі влади, утвердження їхньої відповідальності за стан справ у державному апараті, розвитку економіки, соціальної та духовній сферах життєдіяльності суспільства, боротьбі з корупцією та організованою злочинністю.

Суттєвим здобутком монографії в частині сприяння становленню інститутів народовладдя як форми народовладдя є те, що він пропонує внести конкретні зміни до чинного законодавства, Основного Закону. Так само зі становленням народовладдя справедливо пов'язується розвиток конституційно-правових засад місцевого самоврядування, посилення його нормотворчих функцій, що відповідає ustalеним народним традиціям, демократичним стандартам, правам і свободам людини та громадянина.

Констатуючи спроможність вітчизняної нормативно-правової бази гарантувати функціонування місцевого самоврядування, його підпорядкування завданням задоволення життєво важливих потреб кожної людини, автор цілком слушно визначає місце самоврядування як політико-правовий інститут народовладдя, який забезпечує управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою та сприянням держави.

Монографію завершують обґрунтовані, логічні, засновані на попередньо поданому й усебічно осмисленому матеріалі висновки. Спираючись на глибоке осмислення та ретельне опрацювання вітчизняної та зарубіжної літератури, нормативно-правові акти України та конституційні положення зарубіжних країн Мірошніченко Ю.Р. сформулював низку висновків, рекомендацій і пропозицій, які мають як теоретичне, так і практичне значення.

Поряд з позитивною в цілому оцінкою монографії Мірошніченка Ю.Р. «Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні (теоретичні та практичні аспекти)» є підстави зупинитися на окремих положеннях, які викликають певні зауваження. Так, зокрема, потребує більш

розгорнутого викладу сутність категорій «національні інтереси», «національні пріоритети конституційно-правового розвитку» в їх підпорядкуванні обґрунтованій автором конституційно-правовій концепції народовладдя, а в межах останньої – з'ясуванню ролі та призначення правової ідеології.

Разом з тим висловлені зауваження мають дискусійний характер, не впливають на цілком позитивний зміст монографії і не знижують якості

проведеного наукового дослідження, окремих тем роботи, що розкриті в повному обсязі. Автор монографії на досить високому професійному рівні аргументує важливість належного обґрунтування наявності конституційно-правового зв'язку між народом та владою, пропонує основні напрями забезпечення ефективності державної влади у контексті проведення конституційної реформи.