



Мірошніченко Юрій Романович,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри конституційного,
муніципального та міжнародного права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна, народний депутат України

УДК 342.57

Народовладдя як принцип вітчизняного конституціоналізму

Президент України своїм Указом № 224/2011 від 21 лютого 2011 року підтримав ініціативу Кравчука Л.М. (Президента України у 1991-1994 роках) щодо створення Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Основного Закону, у тому числі з питань створення якісно нової демократичної моделі управління публічними (суспільними й державними) справами. Як зазначається у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір», нова суспільно-політична модель України має утверджувати принципи дотримання прав і свобод людини й громадянина, народовладдя, верховенства права, поділу влади, неподільності національного суверенітету» [1], гарантувати свободу політичної участі, пряме народовладдя, у т. ч. шляхом проведення референдумів, плебісцитів, громадського впливу на розроблення та прийняття владних рішень [2].

Водночас одним з суттєвих недоліків чинного Основного Закону названо нечіткість викладення сутності конституційно-правового принципу [3] народовладдя, зокрема, права народу змінювати та встановлювати конституційний лад [4]. Зазначену обставину можна пов'язувати, на наш погляд, з відсутністю належно обґрунтованої концепції народовладдя, вибудованої відповідно до теоретико-методологічних вимог іншого фундаментального принципу конституційного права – принципу народного суверенітету. Більше того, нечітко виписаний у Конституції України принцип народовладдя має своїм логічним наслідком практично повне його нівелювання на рівні окремих законів.

Концептуальною основою суспільних перетворень має стати «республіканізм з його кредо «країна як спільна справа» [5]. Саме країна, постаючи уособленням держави і суспільства в їх системній цілісності, має послугувати процесу знаходження динамічної політико-правової рівноваги між людиною, державою і суспільством, трансформації останніх у самодостатню людину, правову державу і громадянське суспільство. Ли-

ше в такому розумінні країна може сприйматися як «спільна справа», без її поділу на «західняків» і «східняків», «правих» чи «лівих» тощо. Очевидно, тут варто згадати, що у ст. 1 Основного Закону наша держава проголошена не лише демократичною, а й правовою. Зазначене, як відомо, означає, де будь-яка влада, механізми її реалізації мають виходити з права, його основоположних принципів, ґрунтуватися на них і реалізовуватися на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У чинній Конституції України політико-правовий механізм взаємодії держави і суспільства щодо утвердження демократичної країни не виписаний, що не може не призводити до певних колізій та суперечностей у процесі функціонування, передусім, органів державної влади та місцевого самоврядування. Натомість не підлягає сумніву та обставина, що «держава» і «країна» ідентифікуються як різні поняття правової науки. Про це свідчить і досвід західноєвропейського конституціоналізму.

Так, зокрема, Основний Закон Фінляндії виписує повноваження країни, держави і суспільства, передбачаючи при цьому пріоритет повноважень держави щодо розвитку суспільства [6]. Аналогічні норми містяться і в Конституціях інших країн Європейського Союзу, скажімо, Франції, Швеції та ін.

При цьому показово, що формально-юридичними принципами демократичної держави є: а) визнання народу вищим джерелом влади; б) виборність основних органів держави; в) рівноправність громадян (насамперед рівність виборчих прав); г) підпорядкування меншості більшості при прийнятті рішень, що дозволяє стверджувати: в сучасній політико-правовій думці сенс демократії був перенесений з форм правління на принципи політичного устрою.

Визначальними принципами функціонування демократичних держав [7] можна вважати:

- визнання народу або його певної частини як джерела влади;

- виборність представницьких органів влади;
- постійний вплив суспільства на державну владу;
- рівноправність громадян щодо участі в політичному житті;
- додержання прав і свобод людини і громадянина;
- підпорядкування меншості більшості при прийнятті рішень, визнання цінності думок, інтересів меншості;
- політичний плюралізм.

Водночас, розглядаючи проблему конституційно-правового забезпечення народовладдя в Україні, не можна не наголосити на тісному змістовному та функціональному зв'язку категорії «народовладдя» з поняттями «демократія», «народ» і «влада».

Характерними ознаками демократії в її традиційному розумінні як правління народу є:

- виникнення інституту представництва, зважаючи, передусім, на ту обставину, що політико-правовий процес отримав можливість поширення на значні території;
 - обмежені можливості прямої законотворчості населення;
 - поширення на країни, які мають етнічну, мовну, релігійну, майнову тощо багатоманітність;
 - значне розширення кола осіб, причетних до розв'язання державних справ;
 - наявність політичних партій, асоціацій тощо;
 - розширення індивідуальних прав і свобод людини, які гарантуються конституцією.
- які мають бути транспарентними та загальнодоступними;
- обов'язковість проведення вільних і загальних виборів;
 - право балотуватися на будь-яку державну посаду;
 - право на опозицію;
 - право на контроль урядових рішень, які мають бути транспарентними та загальнодоступними;
 - право критикувати владу, ідеологію правлячої партії, еліти;
 - право на автономну, незалежну інформацію;
 - право громадян створювати асоціації, партії, рухи, групи за інтересами, групи тиску тощо.

Відповідно, враховуючи досвід демократичного розвитку, можна стверджувати, що демократія як поняття є багатовимірним. Її зміст, загальнолюдська привабливість та національна ідентичність, самоорганізаційний потенціал дозволяють їй позиціонуватися в будь-якому соціальному просторі.

Демократія не має розглядатися як панацея від усіх бід – загальнонаціональних, регіональних, локальних чи місцевих. Вона постає, скоріше, як інструмент пошуку відповідей на виклики сьогодення, спираючись на її сутнісні характеристики в часовому вимірі (античність,

нова та новітня доба, класика, модерн тощо). Будучи продуктом національного розвитку, вона може бути визначена у термінах її «ціни», «ефективності» тощо. Остання пов'язується з використанням її можливостей як інструментарію, засобу і ресурсу розвитку, тоді як «ціна» уособлює реальні та потенційні втрати на шляху її утвердження та зміцнення, подолання загроз і небезпек, а також пошуками адекватних відповідей на виклики сьогодення.

Іміджева привабливість демократії є загальнопланетарною, що, однак, не має нічого спільного зі спробами її некритичного копіювання, перенесення на вітчизняні терени тощо.

Натомість питання сутності влади попри її віднесеність до одного з найбільш актуальних і затребуваних у вітчизняній політико-правовій науці [8], залишається достатньо дискусійним [9], розкривається через такі поняття, як «воля», «інтерес», «залежність» тощо. В одних дослідженнях влада розкривається як поєднання інтересу і волі, де воля є засобом вираження інтересу, в інших – визначається як залежність між необхідністю реалізації інтересів суб'єкта способами і засобами, що є у розпорядженні суб'єктів» політико-правової дії [10].

Складність однозначного визначення сутності поняття «влада» полягає в тому, що цей термін часто вживається (як пересіченими громадянами, так і на рівні офіційних державних органів) у значенні суб'єкта відповідних відносин, що, на нашу думку, є неприпустимим. Так, на думку Конституційного Суду України, «прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути здійснене установчою владою у спосіб і формах, установлених Конституцією та законами України» (абзац шостий пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008). Зрозуміло, що термін «установча влада» вживається у значенні суб'єкта – Українського народу, який може здійснити відповідну дію – прийняти нову Конституцію України. На жаль, можна навести безліч таких прикладів, як на рівні правової науки, так і юридичних документів відповідних органів державної влади, адже таке розуміння «розмиває» реального суб'єкта влади, відповідального за прийняття того чи іншого рішення, сприяючи тим самим поширенню безвідповідальності та безкарності таких суб'єктів владних повноважень.

Відповідно, за результатами предметного дослідження змісту юридичної категорії «влада» [11], можна стверджувати, що влада – це передбачене Конституцією чи законом право уповноваженого суб'єкта приймати обов'язкові до виконання рішення у сфері управління публічними (суспільними, державними, місцевими, професійними тощо) справами.

З'ясування сутності та змісту категорії «народ» є не менш проблемним, ніж поняття «влада», зважаючи, передусім, на її багатовимірність та різноплановість, що не сприяє сутнісному розумінню народу як суб'єкта народовладдя [12]. Як відомо, народ як суб'єкт народовладдя здійснює

свою владу шляхом реалізації громадянами України свого конституційного права брати участь в управлінні публічними справами у безпосередній і опосередкованій формах. Саме це політичне право кожного громадянина є системоутворюючим, тобто формуючим та визначаючим структуру системи управління всіма публічними справами будь-якої країни. Всі інші, в тому числі конституційно визначені, політичні права так чи інакше спрямовані на реалізацію зазначеного «основного» права і можуть вважатися складовими механізми народовладдя. Крім того, саме політичні права громадян наповнюють складову поняття «влада» в категорії «народовладдя» конкретним юридичним змістом. Більш того, саме таке загальне політичне право кожного громадянина України, як право брати участь в управлінні публічними справами є, на нашу думку, сутнісною характеристикою категорії «народовладдя». Якщо до цього ще згадати, що термін «політика» походить від грецького слова «πολιτική» і буквально перекладається як «державні і суспільні справи», то питання – чому саме політичні права – розв'язується само по собі. Це і є всі ті права громадян, що забезпечують їхню участь у вирішенні публічних (державних і суспільних) справ.

Варто також зазначити, що конституційні політичні права громадян не мають своєї чіткої ієрархічно та структурно визначеної системи в тексті Основного Закону, що є, на нашу думку, суттєвою прогалиною Конституції України та завдає шкоди їх правовому регулюванню. Суттєва проблема полягає, на нашу думку, і в тому, що ч. 1 ст. 38 зазначеного документу штучно об'єднує різнопланові політичні права, тоді як право громадян брати участь в управлінні всіма публічними справами є «усіченим», оскільки обмежує таке право лише «державними» справами.

Відповідно, змістом народовладдя є сукупність політичних прав громадян і механізмів їх реалізації. Тоді як народовладдя є право і реально забезпечена конституційно-правовими механізмами можливість кожного громадянина брати участь в управлінні публічними (суспільними, державними, місцевими, професійними тощо) справами як безпосередньо, так і через вільно обраного представника.

Реалізація кожним громадянином (на «мікрорівні») свого права брати участь в управлінні публічними справами (у вирішенні публічних справ), яке він здійснює як безпосередньо, так і через вільно обраного представника, трансформується у:

- право Українського народу (на «макрорівні») «здійснювати владу» (ч. 2 ст. 5 Конституції), тобто самостійно вирішувати загальносуспільні справи, в тому числі управляти власною державою;
- право територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення» (ч. 1 ст. 140 Конституції України) – обласного та районного рівня, на рівні села, селища, міста;
- право групи (колективу) жителів самостійно вирішувати «будинкові, вуличні, квартальні

та інші» спільні для відповідних громадян питання (проблеми) (ч. 6 ст. 140 Конституції, Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III);

- право нотаріусів, адвокатів, суддів, лікарів, студентів, будівельників, архітекторів, інженерів, аудиторів, оцінщиків тощо самостійно вирішувати питання загально-професійного значення («професійне самоврядування»).

Отже, кожний із вищезазначених «видів» народовладдя реалізується у двох паралельно існуючих і рівнозначних формах – безпосередній («прямій») і опосередкованій (представницькій). При цьому «заохочувальна місія» прямого народовладдя не підлягає сумніву і фактично означає долучення кожного громадянина до участі у вирішенні загальносуспільних, місцевих та професійних справ. Зазначене розуміння сутності народовладдя та його похідної – публічної влади в національному правовому просторі дає можливість реалізувати адекватні політико-правові засоби щодо напрямів, форм розвитку демократії, реформування місцевих органів виконавчої влади та системи органів місцевого самоврядування.

Основний Закон, закони України мають чітко відображати у своїх текстах науково обґрунтовану, цілісну та системну концепцію народного суверенітету, народовладдя, визначаючи первинного суб'єкта всієї верховної влади в державі та забезпечуючи його механізмами реалізації цієї влади. Саме цей механізм має стати відправним для формування громадянського суспільства, адже він спроможний не лише докорінно реформувати законодавство, а й змінити «філософію влади», ціннісні, політико-правові засади, громадську свідомість. Саме під кутом зору визначальної ролі принципу народного суверенітету слід аналізувати норми Конституції України, що дозволить не лише заохочувати, а й забезпечувати свободу політичної участі, безпосереднє народовладдя в усіх його проявах і рівнях – державному, регіональному, місцевому та професійному.

В українському суспільстві не утвердився як конституційна цінність суверенітет народу, який має вищу силу, в тому числі порівняно з конституційними правами і свободами людини і громадянина. Досі відсутні механізми та гарантії його реалізації в усіх сферах політичного та державного життя. Принцип народного суверенітету необхідно розглядати не як просту «ідею чи ідеал», а як, передусім, засади, на яких базуються основні положення Основного Закону держави, головний стрижень конституційно-правового регулювання суспільних владних відносин в державі, а також майбутній суспільний стан, що визначає вектор розвитку країни та суспільства. Будучи «фундаментом» законодавства, суверенітет народу наповнює його конкретним юридичним змістом, задає тон всій системі конституційно-правового регулювання владних відносин в державі.

Принцип народного суверенітету дозволяє обґрунтувати політико-правову модель України, яка б забезпечувала свободу політичної участі, пряме народовладдя в усіх його проявах і на всіх

рівнях – державному, регіональному, місцевому, професійному тощо. Це, з одного боку. З іншого, громадяни, вбачаючи в державі могутній засіб практичного втілення їхніх інтересів, вправі гарантувати незнищенність політичного та соціального устрою, визначених Конституцією перспектив розвитку держави. Зазначене розуміння конституційно-правової сутності суверенітету сприяє пошуку задовільних відповідей на такі питання: а) у чому полягає призначення народовладдя як конституційного інституту?; б) хто є суб'єктом окреслених ним правовідносин?; в) хто є об'єктом правомочностей суб'єкта?; г) що є владарювання як його функціональна, суб'єктна, об'єктна та процесуальна складові?

Досліджуючи проблему імплементації принципу народного суверенітету в «тіло» Конституції України, автор дійшов висновку, згідно з яким логічним було б вживання в тексті Конституції України положення: «орган державної влади (у випадку обрання його складу безпосередньо народом) діє від імені Українського народу». Підставою для такого висновку можна вважати тезу, згідно з якою всі органи державної влади реалізують «вторинну» владу, яка є «похідною» від «носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні».

Ступінь розвитку та функціональна затребуваність народовладдя є показником міри сформованості громадянського суспільства. Саме ефективність влади народу зумовлює активність кожної особистості в життєдіяльності суспільства, забезпечуючи в кінцевому підсумку свободу всього суспільства, де народ, спрямовуючи соціальні процеси, постає не лише найбільш зацікавленим суб'єктом побудови правової держави, а й є джерелом, визначальною ланкою її формування. А це можливо, як відомо, за умов, коли громадянське суспільство втілює в собі високий рівень самоорганізації та самоврядування населення. Це, з одного боку. З іншого, неможливо побудувати громадянське суспільство поза забезпеченням верховенства права, відсутністю механізмів забезпечення системи охорони та захисту людини від можливо-го свавілля, в тому числі і судового.

Децентралізацію влади відповідно до засад народовладдя уявляється доцільним здійснювати шляхом передачі територіальним громадам повноважень і функцій органів державної влади, причому на якомога нижчий рівень. Для цього необхідно, по-перше, закріпити механізм створення виконавчих органів місцевими радами та надати цим органам виключні повноваження щодо регулювання соціально-економічного розвитку регіону. Недостатня ефективність функціонування органів місцевого самоврядування спричинена, передусім, відсутністю власних виконавчих органів у представницьких органів місцевого рівня, тоді як виконавча влада на місцях фактично зосереджена у місцевих державних адміністраціях, які представляють центральну владу. В більшості випадків вони фактично дублюють повноваження самоврядних органів, а голова місцевої державної адміністрації є керівником виконавчого органу об-

раної населенням ради села, міста, області. Таким чином, чинна система публічної влади на місцях реалізується де-факто через систему політичного та економічного двовладдя.

Необхідно переглянути доцільність існування місцевих державних адміністрацій. Можливо, доцільно ввести новий орган у системі виконавчої влади представника Кабінету Міністрів України, функція якого полягатиме в представленні уряду у регіоні, забезпеченні взаємодії Кабінету Міністрів з органами місцевого самоврядування та здійсненні контролю за виконанням законів України, актів Кабінету Міністрів та інших центральних органів виконавчої влади.

Народовладдя є, по суті, засадничою підвалиною процесу формування вітчизняного правового простору, головним стрижнем конституційно-правового регулювання суспільних відносин, визначальним засобом забезпечення цілесюгальної функції суспільства. Зазначені ознаки визначають місце цього принципу в структурі забезпечення життєдіяльності держави, суспільства, країни в цілому, перспективах розвитку, що не може не позначитися на основних положеннях Основного Закону, визначаючи його соціальну, правову та ідеологічну сутність.

Основний Закон забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами чи посадовими особами. Узурпація означає, серед іншого, привласнення суб'єктами влади права, що належить виключно народові, внесення змін до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений в її XIII розділі. Отже, будь-які дії держави та її органів щодо внесення змін до Конституції України з порушенням вимог розділу XIII Основного Закону держави є неконституційними.

Відповідно, розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування попри очевидні тенденції централізації полягає у знаходженні оптимальної форми взаємодії на засадах субординації, координації, партнерства, кооперації, самоврядування та самоорганізації. Вищезазначені принципи організації, побудови та структуризації органів влади, регіонального та місцевого самоврядування дозволяють також оцінити діяльність владної вертикалі на предмет її демократичності та ефективності.

Принцип місцевого самоврядування має бути визнаний на конституційному рівні, постати в одному ряду з такими принципами, як верховенство права, пріоритет прав і свобод людини, законність тощо. Адже загальновідомо, що демократія за своєю внутрішньою природою формує політичне середовище з більшою відкритістю та безпосередньою участю кожного громадянина в суспільному житті, що сприяє реалізації засад народовладдя, самоорганізації населення.

Офіційно проголошені євроінтеграційні інтенції України передбачають акцентацію на державно-правових аспектах соціального розвитку, чому мають сприяти не лише глибинні соціа-

льно-економічні реформи, а й з'ясування важливості ідеологічної функції держави як засобу реалізації процесу соціальних змін в державі. Пріоритети модернізаційного розвитку України пов'язуються з успішним проведенням конституційної реформи, чітким визначенням перспективи процесу соціальних змін, створення власної моделі ефективної держави, механізм функціонування якої забезпечував поєднання принципів стабільності й упорядкованості з безперервною модернізацією й інноваційністю.

Принцип народовладдя має розглядатися, таким чином, як визначальний, системоутворюючий в системі принципів вітчизняного конституціоналізму, оскільки він обумовлює сутність, змістовне наповнення інших принципів, їх місце і функції, їх субординацію та координацію відповідно до характеру влади – центральної, регіональної чи місцевої, а також особливостей протікання процесів самоорганізації в українському суспільстві.

Верховенство права передбачає втілення принципу народовладдя у правотворччу та правозастосовну діяльність, у тому числі законодавчі акти та закони про внесення змін до Конституції України. Ігнорування принципу народовладдя, слабка ефективність влади, незабезпеченість права на регіональне та місцеве самоврядування можуть бути віднесені до пріоритетних завдань її здійснення. Резонансного значення набуває проблема визначення форми правління в Україні. Політико-правове забезпечення ефективної форми організації публічної влади в Україні, конституційне регулювання суспільних відносин, зважаючи на слабку ефективність чинного законодавства, правовий «нігілізм» та прогалини вітчизняного правового поля мають бути віднесені до стратегічних пріоритетів України.

Нова Конституція України має закріпити відповідну універсальну за своїм функціональним призначенням модель механізму ефективного управління нашою державою, засадничою підвали-

ною якої має постати реальне народовладдя. Саме останнє спроможне забезпечити «збалансовану представницьку демократію», «сильне самоврядування» (як регіональне та місцеве, так і професійне), «дисциплінований і мобільний державний менеджмент». Конституційно-правовим засобом забезпечення сутності народовладдя відповідно до визначених Основним Законом цілей соціального розвитку, перспектив становлення правової держави та громадянського суспільства має розглядатися правова (конституційна) ідеологія з її здатністю до втілення національних інтересів, забезпечення процесу соціальних змін на засадах демократії та справедливої винагороди.

Список використаних джерел

1. *Модернізація України – наш стратегічний вибір*: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: 2011. – С. 9.
2. *Недюха М.П.* Системний аналіз історичних типів європейської ідеології / М.П. Недюха. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – С. 51 – 57.
3. *Конституции государств Европы*: В 3 – х томах. Т.3 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Изд-во Норма, 2001. – С. 371 – 372.
4. *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / ред. рада. О.Д. Святоцький (голова) [та ін.]. – К.: Журн. «Право України»: Ін Юре, 2010. – С. 17.
5. *Мірошніченко Ю.Р.* Конституційно-правова категорія «влада» (проблеми розуміння та шляхи її вдосконалення в аспекті конституційної реформи) / Ю.Р. Мірошніченко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2011. – № 988. – С. 13 – 17.
6. *Мірошніченко Ю.Р.* Конституційно-правові засади визначення категорії «народ» як основного суб'єкта народовладдя в Україні / Ю.Р. Мірошніченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 12. – С. 34 – 39.

Мірошніченко Ю.Р. Народовладдя як принцип вітчизняного конституціоналізму

Відповідно до обгрунтованої автором сутності народовладдя, права народу змінювати та встановлювати конституційний лад доводиться визначальна роль принципу народовладдя в системі принципів вітчизняного конституціоналізму, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: суверенітет, народовладдя, принцип суверенітету, принцип народовладдя, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, система принципів вітчизняного конституціоналізму.

Мірошніченко Ю.Р. Народовластие как принцип отечественного конституционализма

Согласно обоснованной автором сущности народовластия, права народа изменять и устанавливать конституционный строй приводится определяющая роль принципа народовластия в системе принципов отечественного конституционализма, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: суверенитет, народовластие, принцип суверенитета, принцип народовластия, органы государственной власти, органы местного самоуправления, система принципов отечественного конституционализма.

Miroshnichenko Y.R. Democracy as a principle of national constitutionalism

According to the author based the essence of democracy, the right of the people to change and to establish constitutional order, have the decisive role of the principle of democracy in the principles of national constitutionalism, government bodies and local authorities.

Keywords: sovereignty, democracy, the principle of sovereignty, the principle of democracy, public authorities, local governments, national system of principles of constitutionalism.