

УДК 342.31.01 (477)

Олександр Скрипнюк,

асpirант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

## ПОЛІТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФАКТОРИ В СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ ПРИНЦИПУ НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ В УКРАЇНІ

*У статті досліджуються політичні та організаційні засади забезпечення народного суверенітету в демократичній, правовій державі. Головною гарантією принципу народного суверенітету є демократична політична система, яка реалізує його за допомогою універсальних політичних факторів притаманних демократичному суспільству. Фактором утвердження принципу народного суверенітету і народовладдя є вільні і прозорі вибори, а також розвинена політична і правова культура, створення реальних умов для реалізації демократичного, свідомого волевиявлення громадян на виборах і референдумах. Важлива роль в статті відведена організаційним гарантіям принципу народного суверенітету і їх складовим, закономірностям їх реалізації у демократичному суспільстві.*

**Ключові слова:** принцип народного суверенітету, народовладдя, демократія, політична система, політичні гарантії, вибори, референдуми, політична і правова культура, організаційні гарантії, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Серед загальних гарантій принципу народного суверенітету важливе місце належить політичним гарантіям. Більшість з них знайшли своє відображення на конституційному рівні завдяки факту фіксації основоположних зasad політичної системи України. Справді, той факт, що в Україні її політичний лад ґрунтуються на принципах демократизму, політичного плюралізму, забезпечення широкої участі громадян в управлінні державними справами, дозволяє зробити висновок, що головною політичною гарантією принципу народного суверенітету є сама політична система України. При цьому під поняттям «політична система» ми насамперед опишуємо «цілісну, впорядковану сукупність політичних інститутів, політичних ролей, відносин, процесів, принципів політичної організації суспільства, які є підпорядкованими кодексу політичних, соціальних, юридичних, ідеологічних, культурних норм, історичним традиціям та настановам політичного режиму конкретного суспільства» [1]. Невипадково вітчизняні вчені описують рівень демократизму політичної системи з забезпеченням принципу

народного суверенітету. Цієї ж ідеї дотримується і А. Соловйов, який зазначає, що специфіка демократичної політичної системи полягає в тому, що її притаманні універсальні способи та механізми організації політичного порядку та забезпечення народного суверенітету. До них він відносить: гарантування рівного права всіх громадян на участь в управлінні справами суспільства та держави; систематична виборність основних органів державної влади; наявність механізмів, які забезпечують волевиявлення більшості при повазі і врахуванні інтересів меншості; конституціоналізм (як абсолютний пріоритет правових методів реалізації та зміни влади); контроль з боку суспільства за владою; плюралізм і конкурентність [2].

Безумовно, що політична система України як така ще далека від втілення ідеалу збалансованої демократії. Більше того, у випадку України цілком слушною є думка, що в умовах транзитів ми часто маємо ситуацію, коли властиві для стабільних демократій інститути народовладдя ще не діють у відповідному режимі, або ж мають серйозні збої в своєму

функціонуванні. Однак разом з тим, саме на рівні діючих в Україні політичних інститутів закріплюються ті базові гарантії, які дозволяють казати про практичне забезпечення принципу народного суверенітету. Дійсно, не дивлячись на центральну роль держави в політичній системі України, нагадаємо, що держава традиційно вважається центральним елементом будь-якої політичної системи, тож слід погодитися, що як специфіка її функціонування, так і характер її організації забезпечують взаємодію з суспільством на засадах демократизму, а отже й дотримання принципу народного суверенітету. В цьому сенсі хоча держава і є головним суб'єктом політичної системи, в умовах формування громадянського суспільства і правоої держави, а тим паче в умовах їх реального функціонування найбільш широкі можливості у здійсненні політичної влади свідомо надаються інститутам громадянського суспільства, тобто політичним партіям, громадським організаціям, рухам, трудовим колективам й іншим недержавним організаціям [3]. З цієї точки зору до політичних гарантій народного суверенітету слід віднести й комплекс дій, які здійснюються державою та громадянським суспільством з підвищення рівня участі громадян у політичному житті країни (на значущості категорії «політична участ» в процесі аналізу функціонування демократичних політичних систем наголошує В. Скрипнюк [4]), оскільки саме стимулювання громадської участі дозволяє трансформувати правову норму про верховенство влади народу в безпосередні політико-правові дії.

Справді, як зазначає С. Ліпсет, функціонування демократичної політичної системи безпосередньо пов’язане з політичною участю, можливістю громадян впливати на дії органів державної влади та забезпеченням змагальності в процесі формування органів державної влади і державної політики [5]. В результаті ми отримуємо підстави казати про існування специфічного двостороннього зв’язку між принципом народного суверенітету і розвитком демократичної політичної системи.

Формування політичної системи демократичного типу неможливе, якщо не визнається і не дотримується принцип на-

родного суверенітету. З іншого боку, характеризуючи гарантії народного суверенітету, можна сказати, що демократична політична система (властиві їй інститути та процеси) виступає тим запобіжним фактором, який не дозволяє порушувати базові підвалини народного суверенітету і народовладдя. Якщо ж таке станеться, то тоді не можна мати справу не просто з порушенням гарантій народного суверенітету, а з трансформацією всієї політичної системи в цілому, яка, втрачаючи ознаки демократичності, поступово перетворюватиметься на авторитарну або ж тоталітарну державу.

У зв’язку з цим, кажучи про політичні гарантії народного суверенітету і народовладдя, доцільно виділити одразу декілька важливих факторів.

По-перше, це, безумовно, чітка політична воля державної влади дотримуватися вимог щодо забезпечення принципів виборчого права України. В цьому плані доволі показовими можуть виступити вимоги до влади щодо створення умов та сприяння проведенню вільних і прозорих виборів, які є важливим фактором утвердження демократії і народовладдя, довіри до її інститутів, політичної толерантності та консолідації українського народу, подальшого сталого розвитку суспільства, економіки, поліпшення умов життя людей, зміцнення авторитету України у світі.

При цьому можуть бути встановлені конкретні завдання для основних органів виконавчої влади: а) забезпечувати протягом виборчого процесу належний громадський порядок з метою створення умов для вільного і свідомого волевиявлення громадян; б) ужити заходів щодо недопущення поширення під час передвиборної агітації у будь-якій формі закликів до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету та територіальної цілісності держави, підтриму її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної та іншої ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров’я населення, а також матеріалів, які містять такі заклики, на клепницьку інформацію про політичні партії, їх лідерів, виборчі блоки, кандидатів. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов’язані засто-

сувати відповідно до визначених Конституцією та законами України повноважень необхідних заходів для:

а) створення для всіх політичних партій, їх виборчих блоків, кандидатів у депутати та на посади сільських, селищних, міських голів рівних умов участі у виборах, забезпечення безумовного додержання вимог законів щодо неупередженості та рівного ставлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування до всіх суб'єктів виборчого процесу, унеможливлення використання посадовими особами службового становища, службових приміщенень, транспорту, засобів зв'язку для підтримки окремих політичних сил чи кандидатів;

б) недопущення під час підготовки та проведення виборів будь-яких проявів адміністративного тиску, втручання у процес здійснення виборцями вільного волевиявлення, їх підкупу, обману, застосування засобів економічної чи іншої дискримінації щодо засобів масової інформації, їх власників, посадових осіб та творчих працівників, зокрема у сфері доступу до поліграфічних послуг, каналів зв'язку, частот, відповідного обладнання;

в) забезпечення своєчасного та у повному обсязі фінансування видатків на проведення виборів;

г) надання постійної підтримки громадським організаціям у їх зусиллях, спрямованих на підвищення правової культури учасників виборчого процесу, здійснення громадського контролю за проведенням виборів;

д) забезпечення безумовної реалізації права кандидатів у депутати, зокрема тих, які є керівниками органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на увільнення за їх бажанням на період передвиборної агітації від виконання виробничих та службових обов'язків із наданням неоплачуваної відпустки;

е) створення рівних умов для роботи засобів масової інформації, незалежно від джерел їх фінансування, з висвітленням в установленах порядку процесу підготовки та проведення виборів, поширенням повної та об'єктивної інформації про політичні партії, їх виборчі блоки, кандидатів, неупередженого висвітлення їх політичної позиції та діяльності, а також поглядів громадян.

По-друге, не можна залишати поза увагою такий фактор, як сприяння дер-

жави розвиткові політичної та правової культури громадян (на значущості цих трансформацій наголошує Н. Оніщенко [6]), адже народ як суб'єкт суверенітету повинен бути здатним формувати власну адекватну оцінку того, що відбувається в суспільстві (що неможливо без відповідного рівня політичної культури), а також знати свої права, в тому числі й гарантовані на найвищому конституційному рівні, пов'язані з реалізацією власного волевиявлення як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях, що передбачає достатньо високий рівень правової культури. Йдеться про створення умов для забезпечення демократичного, свідомого волевиявлення громадян на виборах та референдумах, сприяння громадянам України в реалізації їх права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Що ж до основних завдань, то до них слід віднести:

- сприяння підвищенню правосвідомості та активності виборців і учасників референдумів під час реалізації права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- створення належних умов для набуття широкими верствами населення знань з конституційного права, зокрема законодавства про вибори і референдуми, а також навичок у застосуванні цих знань, підвищення кваліфікації членів виборчих комісій та комісій з референдумів;

- формування системи надання консультаційної допомоги кандидатам, політичним партіям, виборчим блокам партій, довіреним особам кандидатів, уповноваженим особам політичних партій, виборчих блоків партій з питань удосконалення організації взаємовідносин з виборцями засобами масової інформації;

- запобігання порушенням законодавства про вибори і референдуми у процесі його застосування;

- надання методичної допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо практичного

застосування законодавства про вибори та референдуми.

Досліджаючи форми безпосередньої демократії, слід погодитися, що питання формування високої правової культури тісно взаємопов'язані з проблематикою становлення і розвитку політичної культури громадян України. Саме тому цей фактор свідомо відносимо не до групи юридичних гарантій, а до політичних гарантій принципу народного суверенітету.

Наступним важливим елементом системи загальних гарантій принципу народного суверенітету виступають організаційні гарантії. Доволі часто їх ще окреслюють поняттям «інституційних гарантій». Втім, таке ототожнення двох наведених понять не можна вважати вдалим, оскільки термін «інститут» може бути застосовано як стосовно юридичних гарантій, так і щодо політичних гарантій народного суверенітету. Більше того, кажучи про ті чи інші правові та політичні інститути, маються на увазі в першу чергу певні системи норм. На відміну від цього, поняттям організаційних гарантій народного суверенітету окреслюється коло органів, відповідальних за організацію і проведення конституційно визначених і закріплених форм народного волевиявлення, які наділені для цього необхідними повноваженнями. Тому цілком зрозуміло, що досліджаючи організаційні гарантії народного суверенітету, маємо вказати насамперед на ті державні органи, які безпосередньо пов'язані із підготовкою та проведенням виборів і референдумів в Україні. Одним з основних органів державної влади в цій системі є Центральна виборча комісія.

На сьогоднішній день її діяльність врегульована Законом України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р., який визначає її як постійно діючий державний орган, що відповідно до Конституції та законів України забезпечує організацію підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також всеукраїнських референдумів [7]. При цьому чинним законом чітко визначаються повноваження Комісії щодо організації підготовки і проведення всеукраїнського референдуму, виборів президента та народних депутатів України.

Зокрема, в ст. 17 цього Закону вказується, що Центральна виборча комісія: забезпечує в межах, визначених

законами України, реалізацію і захист конституційного права громадян України брати участь у всеукраїнському референдумі; організовує підготовку і проведення всеукраїнського референдуму; реєструє ініціативні групи з всеукраїнського референдуму, встановлює форму підписних листів для збирання підписів для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; здійснює в порядку, передбаченому законом, на всій території України контроль за виконанням законодавства про всеукраїнський референдум і забезпечує його однакове застосування; звертається у разі необхідності до Конституційного Суду України щодо тлумачення Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», інших законів України або окремих їх положень з питань проведення всеукраїнського референдуму, вносить в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законів з питань проведення всеукраїнського референдуму; спрямовує діяльність комісій із всеукраїнського референдуму; розподіляє кошти по комісіях із всеукраїнського референдуму, контролює забезпечення комісій із всеукраїнського референдуму приміщеннями, транспортом, звязком, розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення всеукраїнського референдуму; встановлює форми списків громадян, які мають право брати участь у всеукраїнському референдумі, протоколів засідань комісій із всеукраїнського референдуму, інших документів з проведенням всеукраїнського референдуму, зразки скриньок для голосування і печаток комісій із всеукраїнського референдуму, порядок зберігання документів з проведенням всеукраїнського референдуму; заслуховує повідомлення комісій із всеукраїнського референдуму, а також керівників міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань, пов'язаних з підготовкою і проведенням всеукраїнського референдуму; забезпечує акредитацію на всеукраїнських референдумах офіційних спостерігачів від інших держав та міжнародних організацій згідно з положеннями про статус спостерігачів, що затверджується Комісією, видає їм відповідні посвідчення; підбиває підсумки всеукраїнського референдуму в цілому в Україні, публікує в пресі повідомлення про

його підсумки; розглядає заяви і скарги на рішення, дії або бездіяльність комісій з всеукраїнського референдуму і приймає рішення з цих питань.

Хоча, поза всяким сумнівом, розглядаючи організаційні гарантії принципу народного суверенітету, ми повинні брати до уваги не лише діяльність тих органів державної влади, які прямо пов'язані з проведеним виборів та референдумів, але й систему державної влади в її організаційному аспекті в цілому. Дійсно, аналізуючи таке поняття, як «народовладдя», ми вже вказували, що процес реалізації суверенної влади народу відбувається не лише через механізми безпосередньої демократії (в цьому сенсі поняття «народовладдя» та «безпосередня демократія» жодним чином не можна ототожнювати), але й через органи державної влади. Тобто конституційне закріплення суверенітету народу означає не лише гарантування прав громадян на волевиявлення та участь у формуванні представницьких органів державної влади і місцевого самоврядування, але й таку специфічну організацію системи державної влади, коли як держава в цілому, так і всі її органи діють в інтересах суспільства, реалізуючи інтереси громадян і чітко дотримуючись принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Зважаючи на це, вважаємо за доцільне віднести до групи організаційних гарантій народного суверенітету й спосіб організації державної влади в цілому, яка повинна функціонувати таким чином, щоб її дії були ефективними і контролюваними одночасно (на обов'язковій вимозі ефективності функціонування демократичної держави свого часу неодноразово наголошував такий відомий вітчизняний вчений, як В. Цветков [8]). У цьому сенсі, крім класичних принципів організації державної влади, які дозволяють гарантувати й узпечити принцип народного суверенітету від порушення, варто назвати й ряд інших, які також слугують реалізації цієї мети. Серед них, на нашу думку, на одне з перших місць слід поставити принцип повноти громадського контролю за діями державної влади.

Справді, одним з проявів народного суверенітету є невід'ємне право громадян контролювати дії будь-яких органів державної влади для того, щоб у разі потреби мати достатні підстави для впливу

на них. Подібний контроль уможливлюється лише тоді, коли для нього не існує жодних структурних чи організаційних перешкод. Це означає, що надзвичайної ваги набуває вирішення двох тісно пов'язаних проблем.

З одного боку, це проблема юридично-го забезпечення громадського контролю над діями органів державної влади. В цьому сенсі, видається виправданим прийняття спеціального закону «Про основи громадського контролю», в якому були б визначені правові засади організації та здійснення громадського контролю над органами державної влади та місцевого самоврядування з метою захиству прав, свобод та інтересів громадян України, зміцнення конституційних зasad демократичної та правової держави, забезпечення прозорості дій органів державної влади та місцевого самоврядування, їх підзвітності громадянам України. В цьому законі мало б бути визначення здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності і виконання покладених на них функцій, захиству прав, свобод, інтересів громадян. Зокрема цей закон мав би містити уніфіковані правила щодо здійснення громадського контролю.

Таким чином, ставлячи на меті прийняття подібного закону, на нашу думку, необхідно чітко закріпити в ньому положення, які б дозволили завдяки системі громадського контролю забезпечити: а) становлення і розвиток громадянського суспільства та зміцнення конституційного правопорядку в державі, здійснення органами державної влади, органами місцевого самоврядування визначених Конституцією України функцій у сфері захиstu прав, свобод та законних інтересів громадян України; б) дотримання законності в діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування; в) створення умов, які унеможливлюють використання органів державної влади та органів місцевого самоврядування для обмеження прав і свобод громадян, або в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій; г) попередження та недопущення порушень конституційних прав і

свобод, захист законних інтересів громадян України; д) своєчасне, повне і достовірне інформування суспільства про діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, забезпечення її відповідності вимогам Конституції і законів України.

З іншого боку, наголошуючи на проблемі організаційних гарантій забезпечення принципу народного суверенітету, необхідно звернути увагу на той момент, що структура організації органів державної влади не повинна містити в собі так званих «тіньових схем», які б дозволили взаємодіяти органам державної влади у не публічний та не правовий спосіб шляхом укладання корпоративних домовленостей, не публічних угод чи кланових контрактів. Ця проблема набуває надзвичайної важливості з огляду на те, що не дивлячись на конституційне проголошення і чітку фіксацію принципу народного суверенітету, сама державна влада може (на сьогоднішній день саме так воно і є) бути організована в такий спосіб, що будь-які механізми реалізації суверенної влади народу виявляються чи блокуваними, чи повністю нейтралізованими з боку держави, її органів, або навіть окремих посадових осіб.

Яскравим прикладом подібного ставлення до державної влади стало б суттєве розширення повноважень РНБО, яке відкрило б широкі можливості для впливу на дії органів державної влади. Оптимальний перелік повноважень РНБО полягав би в такому: вносити до міністерств, інших органів виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції та рекомендації; ініціювати невідкладний розгляд Кабінетом Міністрів України питань щодо виконання рішень

Ради національної безпеки і оборони України; брати участь у засіданні Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу; погоджувати проекти актів Президента України; давати доручення органам виконавчої влади та звертатися до них із відповідними запитами; порушувати за результатами здійснення контролю за виконанням рішень Ради національної безпеки і оборони України питання щодо відповідальності посадових осіб; вносити пропозиції щодо кандидатур на посади у правоохоронних органах, Збройних Силах України та інших військових формуваннях, призначення на які здійснюється Президентом України; подавати на розгляд Президентові України пропозиції на підставі внесених у встановленому порядку відповідно до Конституції України та законів України Вищою радою юстиції, Головою Верховного Суду України, головою відповідного вищого спеціалізованого суду та іншими особами подань щодо кандидатур на посади суддів, членів Вищої ради юстиції та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, призначення яких на посади здійснюється Президентом України та ін. Пропоновані нововведення сприятимуть зміні структури взаємозв'язків та повноважень в системі органів державної влади. Зрозуміло, що будь-які невиважені зміни можуть не тільки внести дисбаланс в систему державної влади, але й бути загрозою конституційному принципові народного суверенітету, руйнуючи при цьому систему його організаційних гарантій.

Таким чином, серед загальних принципів народного суверенітету чільне місце належить політичним та організаційним факторам.

## ПРИМІТКИ

1. Политология : энциклопедический словарь / под ред. Ю. И. Аверьянова. — М. : Издательство МКУ, 1993. — С. 273.
2. Соловьев А. И. Политология : политическая теория, политические технологии / А. И. Соловьев. — М. : Аспект Пресс, 2005. — С. 275—276.
3. Снігур І. Й. Право громадян на участь у здійсненні державної влади / І. Й. Снігур // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — 2005. — № 3. — С. 111.
4. Скрипнюк В. М. Розвиток системи державної влади в Україні : конституційно-правові аспекти : монографія / В. М. Скрипнюк. — К. : Логос, 2010. — С. 101—104.
5. Reexamining democracy. Essays in honor of S. M. Lipset / Ed. by G. Marks, L. Diamond. — Newbury Park : Sage Publications, 1992. — Р. 42.
6. Оніщенко Н. М. Правова система : проблеми теорії / Н. М. Оніщенко — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 247—305.
7. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 36. — Ст. 17.

8. Цветков В. В. Демократія — Управління — Бюрократія : в контексті модернізації українського суспільства / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 130—176.

**Скрипнюк Александр. Политические и организационные факторы в системе гарантий принципа народного суверенитета в Украине.**

В статье исследуются политические и организационные основы обеспечения народного суверенитета в демократическом, правовом государстве. Главной гарантией принципа народного суверенитета является демократическая политическая система, которая реализует его посредством универсальных политических факторов, присущих демократическому обществу. Фактором утверждения принципа народного суверенитета и народовластия являются свободные и прозрачные выборы, а также развитая политическая и правовая культура, создание реальных условий для реализации демократического, сознательного волеизъявления граждан на выборах и референдумах. Важная роль в статье отведена организационным гарантиям принципа народного суверенитета и их со-ставляющим, закономерностям их реализации в демократическом обществе.

**Ключевые слова:** принцип народного суверенитета, народовластие, демократия, политическая система, политические гарантии, выборы, референдумы, политическая и правовая культура, организационные гарантии, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

**Skrypniuk Olexandr. Political and organizational factors in the system of guarantees of the principle of national sovereignty in Ukraine.**

The study investigates the political and organizational foundations of national sovereignty in a democratic, legal, social state. At the legislative level, they were primarily acquired in the fundamental principles of the political system of Ukraine. The political system of Ukraine, though far from an ideal balanced implementation of democracy, acts as a political guarantee of the national sovereignty principle. There is a specific relationship between the principle of national sovereignty and the development of a democratic political system. In this regard, the existence of factors of political guarantees of national sovereignty and democracy can be mentioned. These are the establishment of free and transparent elections through the conscious will of citizens, guarantees in the process of implementation of the constitutional order; creation of detachment and equal attitude of public and local authorities to all political parties, election blocs and other participants in the election process; ensuring of function of democratic mechanisms and financial support during elections; creating equal conditions for media coverage on election campaign. The study also examines such an important factor as organizational guarantees of the principle of national sovereignty. A method of organizing the state power and control over its functioning by the people is a part of the guarantees of national sovereignty. Much attention is paid in the study to the analysis of components of the public control system.

**Key words:** principle of national sovereignty, democracy, political system, political guarantees, elections, referenda, political and legal culture, public authorities, local government bodies.