

О. Петришин, віце-президент АПрН України, завідувач кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Народовладдя як фундамент демократичної, правової, соціальної держави

Демократія як форма держави і політичний (державно-правовий) режим, світогляд та певна система цінностей постійно перебувають у центрі уваги суспільних наук, політології та правознавства. Особливої значущості такі дослідження набувають у нинішні часи поступального розвитку демократичних режимів у багатьох країнах світу та відносно нового політичного феномену демократичних трансформацій у цілій низці країн на різних континентах, що звільнилися від авторитарного минулого.

Чітке закріплення Конституцією України стратегії руху до формування демократичної, соціальної, правової держави, основоположних демократичних принципів політичного життя, організації та діяльності органів державної влади значно актуалізувало аналіз проблематики народовладдя й у вітчизняній політичній та правовій науці¹. Широкий спектр досліджень різних аспектів народовладдя, значна кількість визначень основоположних понять теорії демократії, різноманітність та варіативність численних переліків ознак та принципів демократії спонукає до короткого огляду найбільш істотних та дискусійних моментів концепції народовладдя як основи сучасної демократичної, правової, соціальної держави.

Як відомо, демократія як спосіб політичної життєдіяльності поліса (міста-держави) та й сам термін «демократія» були започатковані у Стародавній Греції. Для греків демократія означала правління більшості, причому відповідно до тогочасних умов та реалій — більшості,

¹ Обмежимося лише переліком основних праць із державно-правових аспектів цієї проблематики: Конституційно-правові засади становлення української державності / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х., 2003; Основи демократії / за заг. ред. А. Колодій. – К., 2004; Проблеми сучасного українського конституціоналізму / заг. ред. А. Стрижка, В. Тація. – К., 2008; Селіванов А. О. Конституція. Громадянин. Суд / А. О. Селіванов. – К., 2009; Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір / О. В. Скрипнюк. – К., 2006; Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика / В. В. Цветков. – К., 2007; Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави / Л. М. Шипілов. – Х., 2009.

яка складалася з бідних і неосвічених людей. Останнє сприяло вкрай негативній її оцінці видатними мислителями Античності — Платоном та Арістотелем, а також до певної міри європейською політико-правовою думкою до кінця XVIII ст. Для більш повного розуміння проблематики функціонування демократії на той час не слід забувати і про те, що «правлячий клас» у старогрецькій демократії не міг бути більшістю в точному сенсі ще й тому, що не включав рабів, чужинців, жінок, які загалом фактично і становили переважну більшість мешканців Афін. До того ж афінська демократія стала відомою ще й переслідуванням своїх громадян (остракізм) та стратою Сократа.

Спираючись на таке бачення, на заміну демократії як «неправильної форми» правління Арістотель запропонував змішане правління (політію). У Стародавньому Римі змішане правління набуло розвитку у вигляді специфічного устрою, названого республікою, де вся влада за основним своїм принципом не повинна належати ані одному, ані кільком, ані багатьом. Саме такий підхід до проблематики здійснення влади в державі мав за мету забезпечення можливості тим, хто управляє, піднятися над особистими та класовими інтересами і поставити над усе добро всієї спільноти. У подальшому ідея народовладдя була збагачена християнськими моральними цінностями, практикою врядування міст-держав Італії, республіканськими ідеалами Макіавеллі, концепціями державного (Жан Боден) та народного (Жан-Жак Руссо) суверенітету, механізмом поділу влади Шарля Монтеск'є.

Остаточна зміна відношення до демократії пов'язується з Новим часом — добою буржуазних революцій в Англії та на Європейському континенті, становленням Сполучених Штатів у формі демократичної республіки як «влади законів, а не людей». Дослідники американської демократії зосередили свою увагу на конкретному аналізі таких інститутів демократії, як вибори, поділ влади та механізм «стримувань і противаг», пріоритетність законодавчої влади, відповідальний уряд, гарантії прав меншості, регламентація законодавчого процесу, забезпечення прав і свобод людини, місцеве самоврядування, незалежність та ефективність судової влади¹. Проте з огляду на античне уявлення про сутність народовладдя та дискусії з приводу основних положень Конституції в контексті пріоритету республіканських засад державного устрою в її тексті так і не з'явився термін «демократія».

¹ Див.: Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір / О. В. Скрипнюк. – К., 2006. – С. 13–122.

Відомий фахівець із питань сучасної демократії Дж. Сарторі передусім ставить два найбільш фундаментальних для даної концепції питання: що таке народ (*demos*)? і що таке влада (*kratos*)? Щодо першого він наводить не менше шести можливих інтерпретацій поняття «народу»: 1) народ означає буквально кожного; 2) народ означає невідзначену велику частину, дуже багату; 3) народ означає нижчий клас; 4) народ — неподільна єдність, певна органічна цілість; 5) народ — це більша частина, виражена принципом абсолютної більшості; 6) народ — це більша частина, виражена принципом обмеженої більшості¹. Оскільки «народ» за своїм визначенням не може буквально охоплювати кожного і якщо відкинути владу бідних (антична демократія) та неподільну загальну волю, джерелом якої є народний суверенітет у трактуванні Руссо («всі як один»), постає наступне питання — до якої міри має бути повним народ, яка кількість, частка людей може вважатися більшістю, щоб називатися народом? Звідси відповідь — або більшість, яка не будучи за кількістю людей усім народом, присвоює собі повноваження народу, або більшість, яка допускає існування меншості, яка теж за таких умов розглядається як невід'ємна частина народу.

Звичайно, обмежена більшість є складнішою конструкцією, але вона має істотну перевагу для забезпечення стабільного розвитку суспільства, визнаючи меншість та надаючи їй змогу для участі у владі, від чого правляча більшість, так би мовити, кількісно збільшується, наближаючись до всього народу. Важливим є й те, що, допускаючи функціонування й розвиток демократії шляхом зміни більшості на меншість та навпаки, обмежена більшість ставить істотні перепони на шляху можливого переродження демократії в авторитаризм.

Слід врахувати і те, що формування загальної волі у сучасному суспільстві здійснюється за особливих умов втрати ним основних соціальних пропорцій, що загострює проблему його спроможності взагалі мати «загальну волю» чи загальний інтерес, визначення співвідношення між основними формами народовладдя — прямою і представницькою. Адже, за Руссо, найбільш відповідними для демократії є невеличкі республіки, які здатні формувати та реалізовувати загальну волю без будь-яких відмінностей та мали б обходитися взагалі без представництва.

¹ Сарторі Дж. Основи теорії демократії: народ і врядування / Дж. Сарторі // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 26–27.

Натомість, інститут представництва породжує ключову для сучасної концепції демократії проблему — між номінальними держателями влади і реальними володарями, адже влада, зрештою, не може бути не чим іншим, окрім здійснення влади¹. Відповідно й проведення вільних виборів самих по собі не може бути надійним критерієм справжньої демократії, позаяк на шляху її практичної реалізації постає наступна не менш важлива та складна проблема — якими способами і засобами потрібно збільшувати вплив народу на здійснення влади, сформованої від імені народу та здійснюваної щодо народу. Саме на подібному баченні засноване популярне визначення демократії, яке дав свого часу один із перших американських президентів Авраам Лінкольн.

Тому правління народу лише розпочинається з визнання його як джерела влади, надалі така влада має здійснюватися народом відносно цього ж народу. Ця обставина розглядається одним із фундаторів теорії демократичної держави в українському правознавстві М. В. Цвіком вихідним пунктом юридичного дослідження демократії як форми держави, принципу організації державної влади чи політичного (державно-правового) режиму². Натомість влада народу в сучасному суспільстві поза межами державності як певної форми організації здатна перетворитися на небезпечну владу натовпу чи повне безвладдя (анархію), що несе загрозу не лише самій демократії, а й у цілому державі та суспільству.

У такому контексті демократія може бути представлена двома основоположними концепціями: 1) класичною, яка спирається на збіг тих, хто здійснює владу, і тих, ким управляють, та 2) конкурентною, основним принципом якої є повсякденне ефективне здійснення «влади, схваленої народом». На процедурах наполягає австрійський економіст та політичний мислитель Йозеф А. Шумпетер, зводячи демократію до політичного методу, певної системи інституцій та процедур для прийняття відповідних рішень, у якій окремі громадяни здобувають право вирішувати, змагаючись за голоси виборців³. Цей підхід акцентує на «техніці управління» і тому не обов'язково вимагає визнання на-

¹ Сарторі Дж. Основи теорії демократії: народ і врядування / Дж. Сарторі // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 33.

² Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х., 2002. – С. 99.

³ Шумпетер Йозеф А. Елітарна демократія і теорія конкурентного лідерства / Йозеф А. Шумпетер // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 467–468.

родного суверенітету. Наприклад, у Великій Британії, яка визнається одним із взірців ліберальної демократії, суверенітет традиційно вважається поділеним між короною та парламентом. Натомість демократичний метод, запозичений із арсеналу класичної доктрини демократії, розглядається як такий, що застосовується для досягнення загального добра, даючи народу можливість самому розв'язувати питання безпосередньо та через обрання органів і посадових осіб, уповноважених виконувати його волю. Відповідно в межах державно-правової науки демократію розглядають переважно в контексті «демократичного устрою держави», тобто як певну форму держави, зумовлену визнанням народного суверенітету та дієвістю механізмів здійснення народовладдя¹, а соціологи і політологи зосереджують увагу на проблемах забезпечення певного режиму функціонування політичних та адміністративних інститутів із приводу прийняття відповідних рішень².

Демократія завжди існує, реалізується на теренах певної держави, з якою пов'язане функціонування усіх її інститутів. Уперше на демократію як форму держави, в якій за народом визнається суверенітет та належність до верховної влади, функціонує сукупність інститутів, які забезпечують зв'язок між народом та державою, навіть за наявності різних форм правління (республіки чи монархії), чітко вказав Жан-Жак Руссо: «я хочу дослідити питання, чи можуть бути в громадянському устрої будь-які засади для управління, якщо людей сприймати такими, якими вони є, а закони — такими, якими вони можуть бути — законними і правильними»³. Таким чином, положення про належність влади народу є ключовим для всіх можливих ідей та концепцій демократії, оскільки воно пов'язано з подоланням основної суперечності між державою і народом, урядом і громадянами, відповідно до цього демократія завжди більшою або меншою мірою означає народовладдя, суверенітет народу та його участь у політичному житті⁴. Тому найважливішою передумовою демократії постає політичне самовизначення народу, формування національної (політичної) ідентичності,

¹ Подібним чином демократія визначається в Юридичній енциклопедії (див.: Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 1998. – Т. 2. – С. 61–62).

² Див.: Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П'єр Розанвалон. – К., 2009. – С. 7.

³ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или начала политического права / Жан-Жак Руссо. – М., 1906. – С. 30.

⁴ Арблестер Е. Ключові ідеї демократії / Ентоні Арблестер // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 41, 43.

яка покликана забезпечувати державну єдність передовсім у сенсі наявності та функціонування суверенної територіальної організації державної влади, котра об'єднує населення на засадах громадянства.

Звідси випливає висновок — народ якомога повнішою мірою повинен сам управляти собою шляхом прямої демократії, оскільки механізм представництва може використовуватись і для обмеження участі й контролю народу за здійсненням влади обраними представниками, збереження їх повноважень. Тому особливу значущість для народовладдя мають інститути прямої демократії: референдумів, плебісцитів, народних ініціатив, форм безпосередньої політичної активності, поєднані з використанням сучасних інформаційних технологій для забезпечення ефективної участі громадян у дискусіях та ухваленні відповідних рішень. Зокрема, референдуми як імперативні, так і консультативні застосовуються для вирішення найбільш важливих питань державного та суспільного життя. Як відомо, їх батьківщиною прийнято вважати Швейцарію, наразі інститут референдуму знайшов своє відбиття у законодавстві більшості демократичних країн Європи¹. Передусім на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. був затверджений Акт проголошення незалежності України, після проголошення української незалежності референдум був проведений 16 квітня 2000 р., на який було винесено питання конституційного реформування парламенту, рішення якого залишились неімплементованими.

Невідчужуваність народного суверенітету виключає розуміння установчої влади народу як одноразового акту, після якого нібито народ втрачає свій суверенітет, як це фактично допускала панівна у країнах колишнього соціалістичного табору концепція «народної демократії». Отже, ніхто, у тому числі і держава, не може узурпувати народний суверенітет. Останнє положення Конституція України відносить до числа загальних засад конституційного ладу України, які підлягають підвищеній конституційній охороні. Народовладдя неправомірно обмежувати і в тому сенсі, що нібито воно здатне лише надавати засоби, за допомогою яких народ дістає можливість періодично змінювати своїх правителів шляхом загальних виборів. Розуміння демократії як організації влади, що належить народу, не допускає відмову від народного суверенітету, навіть якщо це здійснюється

¹ Інститут референдуму набув свого застосування у законодавстві переважної більшості демократичних країн Європи та світу. З початку XX ст. в Європі було проведено понад 365 загальнонаціональних референдумів (див.: Референдуми в Європейському Союзі / за ред. Д. С. Ковриженка. – К., 2007).

шляхом голосування чи інших демократичних процедур, у всякому разі й у такому випадку за народом як джерелом влади зберігається право повернути свої невідчужувані права.

Народ є субстанцією держави, адже він є самостійно існуючою, стабільною і постійною основою різних можливих модифікацій демократичної держави (і не лише демократичної) і головним чинником її змін та розвитку¹. Проте тут слід уточнити терміни — саме той народ, який політично самовизначається у формі нації і виступає субстанціональним елементом держави². Таким чином, народ, реалізуючи невід’ємне право на власну державу, є її творцем та несе відповідальність за розбудову і розвиток держави.

Адже влада за своєю «соціальною природою» завжди спирається на об’єктивний чинник, який полягає в її колективному характері, формується лише у відносинах серед людей, коли вони діють разом задля досягнення спільного результату. Тому державна влада як організація публічно-владних відносин у масштабах усього суспільства має своїм «природним» джерелом таку рівновелику стосовно себе спільноту, якою може бути лише народ. Відповідно й демократична держава, сформована на засадах визнання народу єдиним джерелом влади, виступає в повному сенсі «дійсною», найбільш легітимною, а тому й автентичною державою на відміну від інших, які не визнають народний суверенітет. До речі, в одній зі своїх ранніх праць К. Маркс досить чітко сформулював, що демократія виступає критерієм істинності форми держави, позаяк саме в демократії «формальний принцип є водночас і матеріальним принципом»³. У цьому контексті держава може розглядатись як така організація влади, що покликана служити народові та суспільству.

Для найбільш адекватного розуміння демократії важливим є уточнення, що народ складається з громадян, які є його (народу) живою основою, оскільки доля громадян безпосередньо пов’язана з долею держави, яку вони створюють і на яких вона спирається. Тому народний суверенітет у сучасному суспільстві найповніше виявляє себе в умовах дискурсу — процесу творення думок і прагнень, а демократичний ідеал насамперед передбачає прагнення до досягнення компромі-

¹ Мамут Л. С. Народ в правовом государстве / Л. С. Мамут. – М., 1999. – С. 17.

² Див.: Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В. А. Четвернин. – М., 1993. – С. 9.

³ Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Т. 1. – С. 252.

су чи консенсусу¹. Саме таким чином «загальна воля» формується з «волі усіх» (якомога більшої кількості громадян) шляхом дискусії і голосування, оскільки завжди необхідно прийняти найбільш відповідне до ситуації рішення. Як результат «загальна воля» в такому суспільстві набуває все більш диференційованого вигляду аж до констатації її як певної сукупності прагнень та інтересів соціальних груп і громадян. Звідси — й одна з найактуальніших проблем розвинутої демократії полягає у збереженні вертикальної структури управління і політичного лідерства (Дж. Сарторі), якої (проблеми) не вдалося уникнути і молодій українській демократії на сучасному етапі її становлення.

Демократичний лад не тільки не суперечить організованості та порядку в суспільних відносинах, а й передбачає як необхідну умову дотримання правових норм в усіх сферах життєдіяльності суспільства, ефективне функціонування системи управління державними та суспільними справами. Демократична держава є неможливою без належного рівня соціальної організованості та відповідальності, чинниками якої виступають як ефективна діяльність державно-владних інститутів, так і висока політична та правова культура суспільства. Такий підхід до розуміння сутності демократії має виключити будь-які підстави для протиставлення раціональності й ефективності у функціонуванні державної влади та відповідних конкретних державно-владних інститутів — з одного боку, а з другого — у розвитку демократичних засад в її формуванні та реалізації в сучасному суспільстві.

Виходячи з того, що однастайність у масштабах сучасного суспільства є практично недосяжною, що передбачає прийняття рішень за принципом більшості, потрібно погодитися з необхідністю існування обов'язку дотримуватися рішень більшості. За умов демократії усі зобов'язані виконувати ці рішення, оскільки визнається принцип їх ухвалення більшістю голосів, а також раціональність і справедливість процедур ухвалення². Звідси випливає висновок про те, що громадяни по суті погоджуються не лише на прийняття якогось певного рішення, прийнятого шляхом голосування більшості, а й на відповідну авторитетну систему ухвалення рішень, унормовану законодавством. Як результат у процесі історичного розвитку демократії виокремилося два

¹ Див.: Хабермас Ю. Демократія. Разум. Нравственность / Юрген Хабермас. – М., 1992. – С. 34.

² Арблестер Е. Ключові ідеї демократії / Ентоні Арблестер // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 48.

блоки найважливіших проблем сучасного її розуміння та функціонування як форми держави — конституційна держава і права людини.

Наразі конституційність означає не лише узаконення ефективної організації та здійснення державної влади, а й обмеження державної влади правом з метою забезпечення автономності громадянського суспільства. За цієї умови суспільство функціонує водночас як таке, що управляється державою, і самоврядна система, а держава — як управлінська система, що разом з тим залежить від суспільства та його потреб¹. Задля належної організації і здійснення похідної від народу державної влади, забезпечення її підконтрольності з боку суспільства потрібен і поділ влади, який часто-густо розглядається як найвагоміший принцип демократії, у всякому разі, як запобіжник від можливих зловживань з боку носіїв владних повноважень, перетворення демократії в тиранію. Не слід недооцінювати і такий аспект розбудови влади в демократичній державі, який іноді називають «вертикальним поділом влади», котрий передбачає не лише адекватність федерального державного устрою за певних конкретно-історичних умов, а й доцільність для держави, заснованої на демократичних принципах, передачі низки владних повноважень від центральних державних органів до місцевих, функціонування потужної системи місцевого самоврядування.

Правовий характер демократичної держави виявляється передовсім у тому, що вона заснована на суб'єктивних правах: праві народу бути єдиним джерелом державної влади та невідчужуваних правах і свободах людини і громадянина. Відповідно права людини та народний суверенітет виступають основними критеріями, що зумовлюють легітимність законодавчого процесу та якість законодавства в демократичній правовій державі. Юридична проблематика демократії охоплює також питання законодавчого регулювання підпорядкованості меншості більшості та реалізації прав меншості², організації і функціонування органів державної влади на демократичних засадах, забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, гарантування незалежності суду. Для цього функціонування права не повинно обмежуватись лише сферою компетенції державних інститутів, натомість право має розглядатися в більш широкому соціально-культурному вимірі як соціальне явище в контексті усього суспільства, передовсім співвідно-

¹ Див.: Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В. А. Четвернин. – М., 1993. – С. 10–11.

² Див.: Оніщук М. Більшість і меншість: уроки парламентської демократії / М. Оніщук // Голос України. – 2003. – С. 13.

шення (міри) свободи та відповідальності учасників суспільних відносин. Проте, перш ніж право і державна влада зможуть стабілізувати поведінкові очікування суспільства та колективно прийняті рішення, вони мають бути співвіднесені одне з одним: право надає державній владі, від якої воно набуває примусового характеру, правової форми, завдяки чому влада знову зобов'язана йому тим, що стала обов'язковою¹.

Демократія саме в розумінні форми держави не може бути зведеною до єдиного та неповторного набору певних інститутів та механізмів, які підлягали б «експансії» в інші країни. Водночас події кінця ХХ ст. поставили питання про необхідність вивчення способів переходу до демократії (демократичного транзиту), що становить окремий напрям наукових досліджень. Зокрема, лібералізація в її звичному розумінні як необхідний етап складного процесу демократичних трансформацій розглядається як недостатня, незавершена форма демократизації, оскільки вона здатна бути лише елементом, що передуює справжній демократизації суспільства. Останню Адам Пшеворський, професор політики Нью-Йоркського університету, пов'язує з відмовою від авторитарних методів управління, що передбачає розбудову демократичних за своєю сутністю інституцій². Як підсумок полікультурний сучасний світ зумовлює розуміння демократії як форми та режиму врядування народу в певній країні, котрі залежать як від поваги до загально визнаних демократичних принципів, так і врахування конкретних соціально-економічних умов її розвитку, рівня політичної та правової культури, особливостей національного державно-правового устрою, усталених управлінських структур та практики їх функціонування.

Що ж до питання про демократію як підґрунтя соціальної держави, то нею, звісно, може бути лише соціальна демократія, оскільки вона дає змогу вирішувати не лише політичні проблеми суспільства, а й питання соціальної та економічної рівності. Відомий дослідник американської демократії Алексіс Токвіль ще свого часу побачив на основі реальної практики функціонування різноманітних асоціацій, що брали участь у громадських справах, їх здатність безпосередньо впли-

¹ Хабермас Ю. Демократія. Разум. Нравственность / Юрген Хабермас. – М., 1992. – С. 48.

² Пшеворський А. Переходи до демократії: лібералізація і демократизація / Адам Пшеворський // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 607–645.

вати на розвиток громадянської свідомості та соціальної активності, а тому й досягнення мети і завдань демократичного співжиття¹. Якщо ліберальна демократія, що має англо-саксонське коріння, акцентує переважно на індивідуальних правах і свободах і практично зводить демократію до їх проголошення та захисту, то соціальна демократія звертається ще й до гострих питань справедливого розподілу влади, перш за все економічної, серед різних суспільних верств та соціальних груп.

Натомість завелика нерівність у суспільстві здатна істотно перешкодити формуванню загальної волі та спільних інтересів. Тому, на відміну від давньогрецького уявлення, сучасна демократія має спиратися на «середній клас», чітке прагнення суспільства до ліквідації разючої соціальної та економічної нерівності, до «соціалізму» (європейського), за висловом Ентоні Арбластера, відомого дослідника політики з Шеффілдського університету². Водночас соціальна держава не має бути пасивним відображенням своєї соціальної та економічної інфраструктури, вона покликана виконувати активну роль та функції, які отримали в державознавстві назву соціальних функцій, для досягнення соціального компромісу та злагоди в суспільстві, підтримки соціально вразливих верств населення. У цьому сенсі соціальна демократія разом із соціальною державою можуть розглядатися у контексті до певної міри «соціальної інженерії»³, яка, за оцінкою відомого філософа Карла Поппера, розвивається саме завдяки цьому у правильному напрямі.

¹ Токвиль А. де. Демократія в Америке / Алексис де Токвиль. – М., 1994. – С. 371–503.

² Арбластер Е. Ключові ідеї демократії / Ентоні Арбластер // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К., 2005. – С. 48.

³ Поппер К. Открытое общество и его враги / К. Поппер. – Т. 1: Чары Платона. – М., 1992. – С. 152.