

## **ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 9–14

*Досліджується роль принципу народного суверенітету для конституювання та розвитку сучасних демократій. Особлива увага надається аналізу специфіки забезпечення цього принципу у функціонуванні різних гілок державної влади.*

Наразі практично ні в кого не викликає сумніву те, що поза цілеспрямованою діяльністю держави і громадянського суспільства щодо забезпечення і гарантування народного суверенітету (як невід'ємної складової загального концепту демократії [1]) унеможлиблюється не лише успішне функціонування України як демократичної держави, а й сам демократично-правовий дискурс, який дає можливість оцінювати рівень демократизму сучасної Української держави, її наближеність або віддаленість до сучасних демократичних стандартів. З цього погляду, як доктринальне тлумачення поняття громадянського суспільства, так і практика його функціонування, доводять, що утвердження демократії як своєрідного середовища, де лише й може успішно розвиватись інституціональна структура громадянського суспільства, прямо пов'язане з забезпеченням народного суверенітету та інших фундаментальних демократичних принципів [2]. Тому вади у забезпеченні принципу народного суверенітету перетворюються не лише на вади демократії, а й на перешкоду для розвитку Української держави і громадянського суспільства. Справді, як слушно зазначає Р. Максакова, саме недосконалість та недостатність гарантування цього фундаментального державотворчого принципу стає на заваді демократизації держави і суспільства, зму-

щує вдосконалювати конституційні механізми та конституційні форми забезпечення народного суверенітету [3]. Водночас, як зазначає А. Селіванов, визнання влади українського народу первинною, єдиною і невідчужуваною, є фундаментальним принципом і водночас орієнтиром усіх процесів (у тому числі й процесу конституційної модернізації), що відбуваються в сучасній Україні [4]. Більше того, якщо підходити до визначення ціннісного змісту поняття демократії, як це робить С. Головатий, то не можна не погодитись з тим, що значну його частину становить саме ідея народного суверенітету [5].

Проте, визнаючи принцип народного суверенітету як одного з базових для існування будь-якої демократичної держави, так само як і для конституційного ладу сучасної України, стикаємося з певними важливими проблемами. Зокрема, йдеться про те, яким чином у демократичній державі мають бути узгоджені принципи народного суверенітету та поділу влад. До речі, ще на початку ХХ ст. відомий російський юрист С. Котляревський визначив цю проблему як одну з найважливіших з огляду на те, наскільки держава здійснює ідею конституційного порядку і демократії [6]. З одного боку, єдність та цілісність держави не дає підстав ставити питання про відокремленість будь-якої з гілок влади (тобто всі вони є однаково важливими і жодна не

може існувати без інших) [7]. Але чи справді можливості, механізми та характер впливу народу, як вищого носія влади і єдиного її джерела (згадаймо ст. 5 Конституції України, де відзначено, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”), є однаковими для різних гілок державної влади? На перший погляд, вирішення цього питання є доволі простим: якщо народ є носієм абсолютного суверенітету відносно усієї публічної влади, то так само він виступатиме сувереном і щодо окремих гілок державної влади, яких, відповідно до класичного підходу, є три: законодавча, виконавча і судова. Але, разом з тим, навіть суто теоретичні міркування, не кажучи вже про реальні правові механізми здійснення державної влади, не дають достатніх підстав для того, щоб твердити, що народний суверенітет, з погляду його впливу на різні гілки державної влади, є однаковим.

По-перше, цілковито зрозуміло, що постійне втручання громадян у дії виконавчої влади можуть об’єктивно призвести як до її послаблення, так і до різкого зниження ефективності її діяльності [8]. Саме тому, як ще на початку ХХ ст. писав Н. Лазоревський, вплив народного суверенітету на виконавчу владу не є тотожним, оскільки він діє на владу законодавчу [9]. У сфері виконавчої влади в переважній більшості випадків принципи народного суверенітету та народного представництва набувають свого виразу не стільки у правовій можливості постійно обирати чи переобирати органи виконавчої влади, скільки в тому, що у своїй діяльності ці органи підпорядковані законам, виданим за участю народного представництва і, відповідно, принципу народного суверенітету. В результаті чого вплив народного суверенітету на виконавчу владу проявляє себе у двох основних аспектах: а) всі акти державної виконавчої влади набувають силу законів лише в тому разі, якщо вони ратифікуються органом народного представництва; б) будь-який акт державної влади, якщо він набуває сили закону, може бути відміненим чи призупиненим у своїй дії лише таким самим законом, а всі інші акти будь-яких органів виконав-

чої влади визнаються правомірними лише в тому випадку, якщо вони не суперечать законам держави і конституції як основному чи найвищому закону. Те саме стосується і судової гілки влади. Справді, одним із основних принципів здійснення правосуддя в Україні є участь народу. Зокрема, ч. 4 ст. 124 Конституції України містить норму, згідно з якою народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Але в цьому випадку йдеться саме про участь народу, а не про будь-які форми впливу на процес прийняття рішень судовою владою. Більше того, саме можливості подібного впливу визнаються конституційно та на рівні законів протиправними.

Саме тому, коли сучасною юридичною наукою ставиться питання щодо співвідношення народного суверенітету та принципу поділу влад, воно переформулюється у термінах визначення можливостей впливу виборців на функціонування демократичної державної влади. Відповідно до цього критерію демократія може виступати у трьох можливих формах: представницькій, прямій і змішаній. У першому випадку влада народу здійснюється завдяки мережі представницьких органів державної влади (які є колегіальними, постійно чи періодично діючими), що обираються громадянами на пропорційній основі і наділяються контрольними, фінансовими, нормотворчими чи іншими повноваженнями з чітко визначеною сферою їх юрисдикції. При поверховому розгляді цієї моделі вона видається абсолютно демократичною, і такою, яка лише дещо спрощує складні механізми народного волевиявлення, властиві прямій демократії. Однак, насправді, ця модель, яка розміщує між народом та державною владою таку ланку опосередкування, як представницький орган, не завжди виявляється достатньо демократичною. Так, визначаючи вразливі сторони цієї моделі, Томас Крістіано відзначає те, що пропорційне представництво зовсім не обов’язково приводить до політичної рівності [10], коли структура та склад представницьких органів відбивають структуру і характер народної волі.

Другою моделлю є пряма демократія. В її основі лежить концепція Ж.-Ж. Руссо про зайвість будь-яких посередників між народом та притаманним йому від природи суверенітетом. Звісно, така модель є чи не найбільш адекватним втіленням ідеї демократії, але, як вже було відзначено, її повне запровадження можна вважати лише ідеалом чи своєрідним політико-правовим обрієм, до якого ми можемо скільки завгодно наближатися, але який ніколи не буде остаточно реалізовано. Хоча в деяких сучасних конституціях цей принцип і є формально закріпленим. Наприклад, у ст. 2 Конституції Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. зазначається, що принципом Республіки є “правління народу, народом і для народу”. Але, знову ж таки, вже у ст. 3 міститься конкретизація цієї норми: “Суверенітет належить народові, який здійснює його через своїх представників та шляхом референдумів”. Так само принцип прямої демократії може бути запроваджено тільки на місцевому рівні. Прикладом такого варіанту може виступити діючий у Великобританії Акт про місцеве самоврядування 1972 р., ст. 9 якого передбачає створення у районах зборів приходів для обговорення поточних справ і здійснення інших функцій, віднесених законом до відання цих зборів (якщо прихід не має ради або якщо приходи об’єднані під управлінням спільної для них ради, рада округу може шляхом видання наказу встановити окрему раду для такого приходу) [11].

До речі, подібне запровадження принципу прямої демократії на нижчих рівнях врядування зовсім не є випадковістю чи спробою принизити саму ідею прямої демократії. Справа в тому, що ефективне використання цієї моделі можливе лише на невеликих за розміром і кількістю мешканців територіях, оскільки в усіх інших випадках зібрати всіх громадян для того, аби всі змогли висловити свою думку, виявляється технічно неможливою справою (навіть при сучасному рівні розвитку комунікаційних технологій). Інша проблема, пов’язана з цією моделлю, полягає в тому, що сам народний суверенітет ви-

являється у цьому разі доволі однобічним. Мається на увазі те, що народ (суспільство) вже за самим своїм визначенням передбачає розмаїття, наявність різних, і часто-густо відмінних одна від одної, позицій. У випадку ж прийняття рішень за принципом прямого народного волевиявлення ми обов’язково спостерігатимемо феномен “нехтування правом меншості”. І ця проблема, справді, варта уваги. Дуже часто доводиться чути такий аргумент: якщо один член спільноти “проти”, а дев’ять — “за”, то тоді, заради збереження спільноти, думкою чи позицією такого одного можна пожертвувати. Гаразд, а якщо ми дещо змінимо пропорцію: скажімо, 8 до 2, чи 7 до 3, 6 до 4? Як бути в усіх цих випадках? І як можна встановити межу, коли більшість ще може асоціюватися з народом, а коли вже ні? І нарешті, остання проблема, пов’язана з розглядуваною нами моделлю прямої демократії, стосується того, що навіть тоді, коли вона нормативно закріплюється на рівні конституцій чи законів, вона все одно далеко не завжди є “повною”. Тобто в сучасній конституційній практиці дуже часто спостерігається варіант обмеженої прямої демократії, коли громадяни можуть висловлювати свою думку лише щодо чітко визначеного кола проблем.

Останньою можливою моделлю взаємоузгодження принципу народного суверенітету та характером здійснення державної влади є змішана модель, яка, по суті, є нічим іншим як поєднанням прямої демократії та представницького правління. Справді, якщо ми визнаємо принципову неможливість народного узгодження щодо всіх державно-правових питань, які потребують свого законодавчого регулювання, то це не означає того, що народ взагалі позбавляється права безпосереднього висловлення своєї волі. Особливо це стосується таких важливих питань, як розробка та прийняття базових нормативно-правових актів та створення тих чи інших органів державної влади. У першому випадку йдеться насамперед чи про конституції, чи про найважливіші закони, акти та рішення. До речі, факт народної

участі в прийнятті конституцій, а також у процесі їх легітимації відбито бодай у тому, що більшість сучасних конституцій визначаються як “народні” [12], тобто їх джерелом є представницький орган, а самі конституції (після їх розробки) виносяться на референдум. Хоча значення референдуму в моделі змішаної демократії як механізму легітимації законодавчих актів і одночасно здійснення народного суверенітету не може бути оцінено однозначно позитивно. Звісно, що це наше зауваження може здатися зазіханням на одвічні демократичні політико-правові цінності. Але, насправді, розглядаючи референдум як одну з основних форм легітимації державної влади та розроблюваних нею актів, маємо постійно пам’ятати, яким є цей референдум.

Тобто, одна річ, коли ми маємо справу з відкритим гласним проектом конституції, який було розроблено і прийнято представницьким органом влади, і який виносяться на всенародний референдум за відсутності тиску на виборців. У цьому випадку реалізація принципу народного суверенітету жодним чином не ставиться нами під сумнів. У контексті чого достатньо згадати бодай підтримані референдумами конституції Італії (коли народ спочатку шляхом всенародного голосування 2 червня 1946 р. відмовився від монархічної форми правління, після чого було розроблено Конституцію 1947 р.), Ірландії (яка була прийнята на референдумі 1937 р.), Іспанії (коли спочатку на спільному засіданні палати кортесів 31 жовтня 1978 р. було ухвалено проект, а потім Конституція була затверджена іспанським народом на референдумі 6 грудня 1978 р. і, нарешті, 27 грудня того самого року була підписана Королем). Хоча існують і такі приклади, коли референдум відхилив проект конституції (перший Проект конституції Четвертої Республіки 1946 р.). І зовсім інша справа, коли референдум проводиться в ситуації жорсткого пресингу на виборців, як це було, скажімо, за умов панування тоталітарного режиму в НДР (1968 р.) чи Болгарії (1971 р.). Тоді схвалена народом конституція набуває дуже

небезпечного статусу формалізованої легітимності, що, врешті-решт, обов’язково призводить як до посилення соціальної напруги і протистояння між державною владою та громадянським суспільством, так і до виникнення прірви між формальними конституційними нормами та реальною політико-правовою практикою здійснення державної влади.

Так само і демократичний акт виборів, коли весь народ бере участь у виборі складу тих чи інших органів влади, може породити доволі серйозні проблеми. Щодо виборів законодавчого органу влади, то ця практика є давно усталеною і повністю відповідає принципам демократії, але коли такими ж всенародними виборами обирається глава держави, то тут можуть виникнути певні проблеми. Справді, легітимність всенародно обраного глави держави є незаперечною, а тому, як пише В. Васович, дуже часто ми стаємо свідками того, як сильні президенти концентрують у своїх руках значну кількість владних повноважень і запроваджують режим маргіналізації як законодавчої влади, так і самого принципу правління, заснованого на законі та порядку [13]. Але, незважаючи на всі ці проблеми, конструктивний політико-правовий потенціал змішаної моделі демократії є таким, що саме вона на сьогодні є найпоширенішою у світі. Аби більш повно розкрити взаємодію народного суверенітету і державної влади, розглянемо принаймні одну з основних форм такої моделі демократії. На відміну від чистої представницької моделі, за умов змішаної демократії участь народу у здійсненні влади далеко не обмежується періодичними процесами виборів. Фактично, змішана модель передбачає постійну активність народу, яка може бути реалізована насамперед завдяки такому інституту, як народна ініціатива, під якою розуміється право (закріплене на рівні закону), що надається певному числу громадян запропонувати парламенту прийняти, відмінити чи внести зміни у той чи інший нормативно-правовий акт. Тобто, по суті, змішана модель демократії передбачає створення на державному рівні двох процедур при-

йняття та внесення змін до законодавства, чи, точніше, створення поряд із основною процедурою (парламентською) спеціальної. Необхідність запровадження цього інституту поряд із традиційним парламентом пояснюється такими причинами: а) існування народної ініціативи значно підвищує рівень участі громадян у державних справах; б) завдяки цьому інституту державна влада набуває можливості реагувати на такі суспільні інтереси чи потреби, які за тих чи інших обставин не були представлені у законодавчому органі; в) саме ця форма діяльності забезпечує широкому спектру громадських організацій, які не були інституалізовані у формі партій, можливість впливати на державну владу. Народна ініціатива як одна з форм здійснення народного суверенітету надає виборцям безпосереднє право вносити корективи чи зміни в чинне законодавство у будь-який час, коли буде артикульовано подібну суспільну потребу. Хоча варто відзначити й те, що багатьма сучасними дослідниками народна ініціатива у поєднанні з подальшим референдумом не розглядається як одна з форм прямої демократії. Їх аргументація засновується на тому, що: а) хоча у референдумі з народної ініціативи беруть участь всі виборці, але сам проект народної ініціативи розробляється не всім народом; б) між внесенням проекту за народною ініціативою та референдумом, як правило, минає доволі тривалий проміжок часу; в) проект, внесений у порядку народної ініціативи, не може підлягати будь-яким поправкам. Не ставлячи під сумнів справедливості цієї аргументації, тим не менш, не варто заперечувати за інститутом народної ініціативи статус однієї з форм дії механізмів безпосереднього демократичного впливу народного суверенітету на державну владу. Адже саме вона дозволяє громадянам держави завжди залишатися постійно активним впливовим чинником як суспільно-політичного життя в цілому, так і безпосереднього процесу здійснення державної влади.

Звичайно, що в ідеалі ці дві влади — народна і державна — мають бути тотожними.

Але на практиці досягнення такого збігу виявляється надзвичайно складною справою, яка обертається справжнім випробуванням на міцність не лише молодих демократичних країн, а й держав з усталеними багатовіковими демократичними традиціями. А тому подальші дослідження в цій галузі юридичної науки сприятимуть не лише її власному розвитку, а й тим державотворчим процесам, які активно тривають у сучасній Україні.



## Література

1. Крусян А. Концепт демократії в науково-практичній парадигмі сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // *Право України*. — 2013. — № 8. — С. 73.
2. Колодій А. Громадянське суспільство: доктрина та вітчизняна практика / А. Колодій // *Право України*. — 2013. — № 9. — С. 274–276.
3. Максакова Р. Сучасний конституційний процес і реалізація установчої влади в Україні / Р. Максакова // *Право України*. — 2012. — № 8. — С. 78.
4. Селіванов А. Щодо реалізації народовладдя через органи державної влади в Україні / А. Селіванов // *Вісн. Конституційної Асамблеї*. — 2013. — № 1. — С. 220.
5. Головатий С. Тріада європейських цінностей — верховенство права, демократія, права людини — як основа українського конституційного ладу (частина друга: демократія) / С. Головатий // *Право України*. — 2013. — № 8. — С. 13–39.
6. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора / С. А. Котляревский. — СПб.: Типография Альтшулера, 1907. — С. 102.
7. Полянский И. А., Комарова В. В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации / И. А. Полянский, В. В. Комарова // *Юрист*. — 2000. — № 12. — С. 2.
8. Маклаков В. В. К вопросу о классификации институтов непосредственной демократии в западноевропейских странах / В. В. Маклаков // *Актуальные проблемы правоведения за рубежом*. — М.: ИНИОН РАН, 1993. — Вып. 4. — С. 81.
9. Лазоревский Н. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений / Н. Лазоревский // *Конституционное государство* / Под ред. И. В. Гессен. — СПб., 1905. — С. 191.
10. Christiano T. The rule of the many: fundamental issues in democratic theory / T. Christiano. — Boulder: Westview Press. 1996. — P. 232.



11. Конституции буржуазных стран / Под. ред. В. В. Маклакова. — М.: ВЮЗИ, 1977. — С. 24.

12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б. А. Страшун. — М.: Изд-во "БЕК", 1995. — Т. 1—2. — С. 61.

13. Васович В. Переход к демократии в посткоммунистических странах (парадоксы перехода демократизации) / В. Васович // Вестник Моск. ун-та. Сер. 18: Социология и политология. — 1998. — № 2. — С. 39.

*У контексті дослідження ролі інституту народної ініціативи у забезпеченні принципу народного суверенітету наведена аргументація щодо зв'язку між рівнем демократичного розвитку держави і якістю гарантій забезпечення народного суверенітету, а також правових інститутів, які дозволяють реалізовувати цей принцип на практиці.*

*В контексте исследования роли института народной инициативы в обеспечении принципа народного суверенитета приведена аргументация относительно связи между уровнем демократического развития государства и качеством гарантий обеспечения народного суверенитета, а также правовых институтов, которые позволяют реализовывать этот принцип на практике.*

*In the context of research on the role of the Institute of the popular initiative in promoting the principle of popular sovereignty argument is given on the relationship between the level of democratic development of the state and quality assurance to ensure the people's sovereignty and the legal institutions that allow the implementation of this principle in practice.*

**Надійшла 24 жовтня 2013 р.**