



МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.31

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v4.2022.1>

І. Словська,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права та галузевих дисциплін
Національного університету водного господарства та природокористування

НАРОДОВЛАДДЯ ЯК ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

Постановка проблеми. Конституція України збагатила теорію народовладдя, закріпивши у преамбулі формулу «вся влада в Україні належить народу», що концептуально виражає сутність демократії в нашій державі [1]. Десятиліття державного будівництва – яскрава демонстрація того, на що здатні громадяни, які реалізують політичне керівництво суспільством. Ці роки доказали, що без влади народу не було б правової демократичної держави.

Здійснення народовладдя, його організація і забезпечення правовими засобами – одна з центральних проблем науки конституційного права. При розкритті сутності даного питання комплексно аналізуються різні його аспекти: політичний, соціально-економічний, юридичний, морально-етичний, психологічний та ін. Такий підхід дозволяє виявити психологію населення, його готовність нести відповідальність за вирішення загальнодержавних і місцевих проблем, показати роль державних і громадських організацій, інших інститутів громадянського суспільства у вихованні внутрішньої потреби більш активної участі в суспільно-політичній діяльності. З'ясування механізмів взаємодії органів публічної влади, інститутів громадянського

населення і народу/територіальної громади розкриває форми активності громадян, які є фактором стабільності Української держави, розвитку демократичних традицій суспільства.

Аналіз останніх публікацій. При підготовці матеріалу були використані праці таких авторів, як: Ю. Бальцій, Л. Бориславський, А. Василенко, О. Волошенюк, Д. Потапова, О. Фрицький, О. Чуб, Л. Шипілов та ін.

Основний матеріал. Історичний досвід показує, що інтенсивна підтримка населенням органів державної влади і місцевого самоврядування є важливим фактором їх стабільності. Престиж, авторитет влади базуються на довірі до неї. У повній мірі це можливо лише за умови існування демократичного правління, яке закріплене в Основному законі.

Народовладдя – найважливіший невід'ємний елемент громадянського суспільства, заснованого на визнанні прав і свобод людини та громадянина, що є рівними у своїх правах, суспільства, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага, є базисом держави, де держава захищає демократичні принципи самоврядування всіх недержавних організацій [2, с. 48; 3, с. 10; 4, с. 107; 5, с. 77].



Якщо піддати детальному аналізу науковій праці із проблеми народовладдя, то можна помітити, окремі автори розглядають його як синонім демократії, інші – лише як її принцип, не ототожнюючи ці дві категорії. Третя група науковців трактує народовладдя і як сутність, і як принцип демократичної системи, визначаючи його як сутність держави, що полягає в належності та здійсненні влади народом у власних інтересах у правовій, демократичній формі на засадах гарантування та втілення прав і свобод людини [6, с. 39; 7, с. 23; 8, с. 47].

Автор приєднується до думки, що поняття демократія і народовладдя є синонімами. Ознаками цього явища є: відповідність політики держави інтересам народу; широке залучення населення в управління справами суспільства та держави, соціально-політична активність мас; гласність у роботі державних та громадських органів, інформованість населення про рішення, що приймаються, та результати їх виконання; врахування громадської думки, систематична реалізація пропозицій громадян; реальні, засновані на надійних юридичних гарантіях та послідовному підвищенні матеріального та культурного рівня життя, враховуючи принцип соціальної справедливості, права і свободи громадян, які поєднуються з їх обов'язками та відповідальністю перед суспільством; висока ступінь реалізації принципу законності, міцність правової основи державного та громадського життя; рівність політичних прав, підкорення меншості більшості (за збереження певних гарантій прав меншості) [9, с. 39-40].

Розрізняють дві форми народовладдя – безпосередня і представницька. Безпосередня – це конституційне право громадян на участь в управлінні державними справами без посередників шляхом прямого висловлювання позиції [10, с. 1]. Часто народовладдя асоціюють саме з його безпосередньою (прямою) формою.

Так, О.Ф. Фрицький, відомий український конституціоналіст, зауважує, що народовладдя (або народне волевиявлення) – це засіб реалізації політичного права громадян України вільно обирати і бути обраним до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рад місцевого самоврядування, обирати Президента України та голів сіл, селищ, міст та брати участь у всеукраїнських та місцевих референдумах, а також здійснювати інші форми безпосередньої демократії [11, с. 212].

Основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом є вибори, які відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Відповідно до Конституції в Україні проводяться такі типи виборів: 1) вибори Президента України; 2) вибори народних депутатів України; 3) місцеві вибори (депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільської, селищної, міської, районної, обласної, районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради); сільського, селищного, міського голови). Вибори Президента України та вибори народних депутатів України є загальнодержавними (статті 1-3 Виборчого кодексу України) [12].

Окрім виборів, іншою широко застосованою формою прямого народовладдя є референдуми. Нині в Україні ухвалений лише Закон «Про всеукраїнський референдум» [13]. У ньому зазначено, що всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених законодавством (ст. 1 Закону).

Суть непрямого (представницького) народовладдя полягає у тому, що влада народу здійснюється через



спеціально створені органи державної влади і місцевого самоврядування, які несуть відповідальність за наслідки своєї діяльності та узгоджують свою волю з волею народу [14, с. 80].

Конституція України закріплює правовий статус окремих гілок державної влади, які є представницькими інституціями, – в першу чергу, Верховної Ради України і Президента (розділи IV, V). Заради справедливості зазначимо, що окремі дослідники ставлять під сумнів доцільність віднесення до представницьких інституцій Главу держави, спираючись на зміст Глави II Декларації про державний суверенітет, яка передбачає, що виключно парламент представляє український народ [15]. Проте, вважаємо, що виборна природа президентської гілки влади дає всі підстави говирити про її представницькість.

Крім того, приєднуємося до позиції конституціоналістів, які стверджують про представницький характер й інших органів державної влади, що реалізують волю народу в його інтересах. Науковці виводять державну владу від народу, а державний суверенітет від народного. Зокрема, Л. Бориславський пропонує п'ятирівневу систему непрямих форм здійснення народовладдя. Перший рівень – органи державної влади і місцевого самоврядування, які обираються народом (парламент, Президент, сільські, селищні, міські ради, сільський, селищний, міський голова). Органи другого рівня створюються органами першого, вищого, рівня – наприклад, омбудсман, суди загальної юрисдикції, внутрішні підрозділи колективних органів (наприклад, комітети і комісії місцевих рад). Частина персонального складу органів третього рівня (зазвичай, половина) призначається органами третього рівня, а частина – іншими органами (Конституційний Суд України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Рада НБУ). Четвертий рівень представницького

народовладдя здійснюється органами, склад яких формується за погодженням органів іншого рівня, зокрема Голова НБУ, Голова Фонду державного майна, Центральна виборча комісія. П'ятий рівень – це органи, які формуються органами державної влади за погодженням з органами першого рівня (Генеральний прокурор, Прем'єр-міністр України) [16].

В продовження цієї класифікації інший фахівець Л. Придачук додає, що органи представництва будь-якого рівня для безперебійного виконання повноважень повинні мати адміністративні апарати, а вони не належать до жодного з п'яти згаданих рівнів, але формуються органами, які належать до одного з них. Тому, на думку автора, пропонується доповнити п'ятирівневу систему ще одним – шостим рівнем [14, с. 81; 15, с. 207-213].

Детально розписані види і форми реалізації народовладдя на локальному рівні в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, нормативні положення стверджують, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом голосування може бути будь-яке питання, віднесене законодавством до відання локальної демократії і не віднесене до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Іншою формою прямого волевиявлення є загальні збори громадян за місцем проживання, рішення яких враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.



Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання муніципальної демократії. Так звана місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи. Таке рішення обнародується громаді в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Територіальний колектив реалізує свою волю також через власні представницькі органи. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених законодавством, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень (статті 2, 7-10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [17].

Потреба у створенні представницьких інституцій зумовлена складнощами, які виникають під час реалізації прямого народовладдя, – великим розміром місцевості, значною кількістю населення, розбіжностями у соціально-економічному, ментальному розвитку території, що призводять до неспроможності приймати швидкі рішення та здійснювати оперативне управління нагальними справами [14, с. 80]. Проте, саме представницьке народовладдя є більш поширеним у практиці державного будів-

ництва і місцевого самоврядування. Консенсус, набутий через обговорення, є однаково переконливий для сторін [18, с. 344], він виражає узгоджену позицію соціальних груп, які часто мають суперечливі, взаємовиключаючі думки.

Разом з тим, загальний консенсус має і негативні риси. Політичний плюралізм – це ухвалення рішення більшістю через пригнічення рішення меншості. Крім того, існує вірогідність невідповідності громадян до раціонального діалогу і, таким чином, вони не розумітимуть суті прийнятої представниками позиції. На відміну від експертів та громадських асоціацій, населення не має навичок політичної комунікації та належних знань про особливості правотворчого процесу, внаслідок чого стає практично беззахисним перед маніпуляціями з боку досвідчених політиків та органів публічної влади. Ще одним недоліком практики загального консенсусу є переймання громадян власними потребами, які можуть обмежити їх спроможність розуміти суть проблем, що виходять за межі їх повсякденного життя, та дотримуватися системного підходу, оскільки в міру вирішення власних проблем вони можуть забути про інші, більш комплексні [19, с. 203-204].

Прописані в законодавстві форми реалізації народовладдя не гарантують їх безперебійне існування на практиці. Однією з одвічних проблем є розбалансованість інститутів прямої та представницької демократії, що проявляється у відсутності ефективних механізмів взаємодії виборців і народних обранців, контролю громадянського суспільства над органами публічної влади. Цей факт є причиною доопрацювання усталеної системи моделю дорадчої (деліберативної) демократії, яка пропонує інструменти активної участі населення в обговоренні важливих політичних питань у період між виборами. Незважаючи на недоліки даної моделі (пробле-



матичність досягнення загального консенсусу, нівелювання важливих соціальних відмінностей в процесі досягнення компромісу, невідповідність громадян до раціонального діалогу тощо), світова практика свідчить про широке використання процедур дорадчої участі громадян у різних сферах суспільної життєдіяльності і з різною метою, від вирішення проблем освіти і екології, медицини й місцевого бюджету до прийняття нової конституції. Концепція деліберативної демократії враховує як негативні реалії (відчуження політичної влади від суспільства, низький рівень довіри населення до політичної еліти), так і позитивні здобутки сьогодення (ідея «доброго врядування», розвиток інформаційних технологій, ідеологічний і правовий плюралізм). Зважаючи на це, модель дорадчої демократії слід визнати перспективною спробою модернізації народовладдя в сучасному світі [20, с. 40-41].

Висновки. Народовладдя як участь народу у вирішенні питань державного будівництва і місцевого самоврядування є одним із принципів конституційного ладу. Проте, досвід показує, що нормативного закріплення недостатньо для оптимального функціонування демократичного правління. По-перше, форми народовладдя постійно вдосконалюються; по-друге, вони повинні мати підтримку населення, оскільки громадська думка виконує функцію контролю над владними інституціями; по-третє, посадові особи також повинні поважати судження, оцінку населення, які є фундаментом формування престижу апарату держави.

Головною закономірністю розвитку політичної системи має бути постійне вдосконалення демократії, за якого еволюціонує активність громадян в управлінні справами суспільства і держави й останні зацікавлені, аби така участь була внутрішньою потребою кожного громадянина. Щоби виконувати такі завдання,

безперечно, потрібно володіти високим ступенем соціальної свідомості, здатністю оцінювати цілі влади, володіти навиками управління. В першу чергу, це стосується посадових осіб, але передбачає і наявність здатності у громадян кваліфікувати цілі владних дій, методи реалізації влади. Сказане зумовлює необхідність диференційовано виявляти фактори, які характеризують політичну поведінку. Останнє визначається ставленням особи до влади.

Автор досліджує поняття та ознаки народовладдя. Зазначає, що в науковій літературі є три підходи до трактування явища. Окремі автори розглядають його як синонім демократії, інші – лише як її принцип, не ототожнюючи ці дві категорії. Третя група науковців трактує народовладдя і як сутність, і як принцип демократичної системи, визначаючи його як сутність держави, що полягає в належності та здійсненні влади народом у власних інтересах у правовій, демократичній формі на засадах гарантування та втілення прав і свобод людини. Автор приєднується до думки, що поняття демократія і народовладдя є синонімами.

Наголошується, що розрізняють дві форми народовладдя – безпосередня і представницька. Безпосередня – це конституційне право громадян на участь в управлінні державними справами без посередників шляхом прямого висловлювання позиції. Суть непрямого (представницького) народовладдя полягає у тому, що влада народу здійснюється через спеціально створені органи державної влади і місцевого самоврядування, які несуть відповідальність за наслідки своєї діяльності та узгоджують свою волю з волею народу. Дві форми є рівнозначними, але представницька – більш поширена.



Підкреслюється, що нормативного закріплення народовладдя недостатньо для оптимального функціонування демократичного правління. По-перше, форми народовладдя постійно вдосконалюються; по-друге, вони повинні мати підтримку населення, оскільки громадська думка виконує функцію контролю над владними інституціями; по-третє, посадові особи також повинні поважати судження, оцінку населення, які є фундаментом формування престижу апарату держави.

Головною закономірністю розвитку політичної системи має бути постійне вдосконалення демократії, за якого еволюціонує активність громадян в управлінні справами суспільства і держави й останні зацікавлені, аби така участь була внутрішньою потребою кожного громадянина.

Ключові слова: народовладдя, демократія, органи держави, державна влада, місцеве самоврядування.

Slovskia I. People's power as the basis of a democratic state

The author examines the concepts and signs of people's power. He notes that in the scientific literature there are three approaches to the interpretation of the phenomenon. Some authors consider it as a synonym of democracy, others only as its principle, without equating these two categories. The third group of scientists interprets people's power both as an essence and as a principle of a democratic system, defining it as the essence of the state, which consists in the ownership and exercise of power by the people in their own interests in a legal, democratic form on the basis of guaranteeing and implementing human rights and freedoms. The author subscribes to the opinion that the concepts of democracy and people's power are synonymous.

It is emphasized that there are two forms of people's power – direct and representative. Direct is the constitutional right of citizens to participate in the management of state affairs without intermediaries by directly expressing their position. The essence of indirect (representative) people's power is that the power of the people is exercised through specially created bodies of state power and local self-government, which are responsible for the consequences of their activities and align their will with the will of the people. The two forms are equivalent, but the representative form is more common.

It is emphasized that the normative consolidation of people's power is not enough for the optimal functioning of democratic government. First, the forms of people's power are constantly being improved; secondly, they must have the support of the population, since public opinion performs the function of control over power institutions; thirdly, officials must also respect the judgments and evaluations of the population, which are the foundation for the formation of the prestige of the state apparatus.

The main regularity of the development of the political system should be the constant improvement of democracy, during which the activity of citizens in managing the affairs of society and the state evolves, and the latter are interested in such participation being an internal need of every citizen.

Key words: people's power, democracy, state bodies, state power, local self-government.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.11.2022)
2. Бальцій Ю.Ю. Громадянське суспільство в Україні в умовах розбудови правової демократичної державності. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 1. С. 46–49.



3. Гайду Г. Актуальні аспекти наукового дослідження реалізації реального народовладдя. *Весняні юридичні читання – 2020. Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. Вінниця, 2020. С. 10–11.*
4. Потапова Д.І., Василенко А.В. Референдум як прояв безпосереднього волевиявлення народу. *Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 5. С. 107–111.*
5. Словська І.Є. Принципи народного суверенітету та принципи поділу влади у діяльності Верховної Ради України. *Право і суспільство. 2010. № 5. С. 77–81.*
6. Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави: монографія. Харків: ФІНН, 2009. 216 с
7. Фоміна С.В. Локальні форми прямої демократії в європейських країнах. *Право і суспільство. 2022. № 5. С. 22–27.*
8. Бондаренко А.І., Шукай К.П. Народовладдя та проблеми його становлення в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 6. С. 47–49.*
9. Кузьмин Э.Л. Демократия: некоторые вопросы теории, методологии и практики. Москва: Юрид. лит., 1986. 240 с.
10. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 21 с.
11. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 512 с.
12. Вибірчий кодекс України від 19 грудня 2019 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.11.2022)
13. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.11.2022)
14. Придачук О.А. Представницьке народовладдя в контексті правової охорони Конституції Укоаїни. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2014. № 11. С. 79–82.*
15. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.11.2022)
16. Бориславський Л. Загальні засади конституційного ладу: принципи народовладдя та форми його здійснення. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2002. Вип. 37. С. 207–213.*
17. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.11.2022)
18. Habermas Jьrgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy.* Cambridge (Ma): MIT Press, 1996. 676 p.
19. Іщейкін К.Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. 404 с
20. Волошенюк О.В. Дорада демократія: модернізація чи криза народовладдя? *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2021. Вип. 66. С. 36–41.*