

# НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

Л. Шупілов, аспірант НЮА України

## Про деякі питання теорії народовладдя

«Уряд народу, для народу, керований народом»

А. Лінкольн

Проголошення Основним Законом держави верховенства влади народу в сучасних конституційних реаліях потребує новітнього теоретичного осмислення такого значущого явища, яким є народовладдя. За багатократної вживаності цього поняття в радянському державознавстві воно зазвичай ототожнювалося з соціалістичною демократією (зміст якої вважався невідривним від «диктатури пролетаріату» та «провідної ролі робітничої партії»<sup>1</sup>), де народ розумівся як «класи та прошарки суспільства, які борються за торжество нового суспільного ладу — соціалізму і комунізму»<sup>2</sup>. Пострадянські вчені неодноразово застосовують термін «народовладдя». Коли воно потрапляє в сферу їх досліджень, тоді воно часто-густо ототожнюється з народним суверенітетом<sup>3</sup>, демократією<sup>4</sup> тощо. Як цілісне поле дослідження народовладдя тільки починає здобувати визнання<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Еремін Ю. Е.* Классы и демократия. — М., 1974.

<sup>2</sup> Див.: *Безуглов А. А.* Суверенитет советского народа. — М., 1975. — С. 34.

<sup>3</sup> Див.: *Волянська Г. М.* Народний суверенітет та форми його реалізації в Україні: конституційно-правові аспекти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1995. — С. 4.

<sup>4</sup> Див.: *Малько А. В.* Теория государства и права в вопросах и ответах. — М., 1999. — С. 59.

<sup>5</sup> Див.: *Дмитриев Ю. А.* Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1994; *Колодій А., Копейчиков В., Цвік М.* Народовладдя як основа представницької демократії // Українське право. 1995. — № 3 — С. 14—23; *Цвік М. В.* Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 6. — С. 31; *Мамут Л. С.* Народ в правовом государстве. — М., 1999.

Такий стан речей, звичайно, не може задовольняти. Необхідним здається визначення меж народовладдя, його місця відносно інших систем, дослідження шляхів здійснення влади народом всім механізмом держави.

Ab initio. Вже згідно з етимологічним походженням народовладдя являє собою **владу**, яка за визначенням є «способом здійснення впливу, підпорядкування, спонукання відповідно до фактичного балансу сил»<sup>1</sup> та складається з трьох взаємозалежних елементів: суб'єкта, об'єкта, владних відносин. Характеристикою народовладдя є діалектичний збіг суб'єкта і об'єкта (владарюючого і підвладного) в одній категорії — «народ». Зрештою Є. Ватт зазначає: «Влада в усіх її формах є лише там, де члени співтовариства інтегровані в одне завдяки певній активності, що залежить від їх різноманітних ролей»<sup>2</sup>. Збіг владарюючого і підвладного має місце лише за такого режиму влади, де народ є не тільки полем аспірацій відстороненої влади, а й сам уособлює, має та здійснює цю владу. Такий збіг проявляється як на особистісному, так і на інституційному рівнях. Кожен громадянин держави — особа не лише підвладна, а й така, що має право брати (в ідеалі — бере) участь у формуванні структур влади, контролі за їх діяльністю, яка може бути ініціатором їх реформування, розпуску, брати участь у прийнятті рішень в межах інститутів безпосередньої демократії. Жоден громадянин, незалежно від того, займає він високі шаблі в політичній системі або державному апараті чи ні, не виступає лише як владарюючий чи як підвладний, — в кінцевому рахунку кожен є часткою народу, а тому, забезпечуючи загальні народні інтереси (яку б він суспільну роль не виконував), на рівні діалектичних зв'язків забезпечує й свої окремі. Подібною характеристикою наділені й конкретні інститути<sup>3</sup> влади — кожен з них виступає в певному відношенні як суб'єкт, а в іншому — як об'єкт влади.

Така двозначна суб'єктно-об'єктність народу логічно пов'язана з поглядом на «націю як на **співгромадянство**, як на сукупність громадян, що демократично керують своєю державою і мають рівні права»<sup>4</sup>. Подібне розуміння подає нам Преамбула

<sup>1</sup> Философия власти / Под ред. В. М. Ильина. — М., 1993. — С. 12.

<sup>2</sup> Watt E. D. Authority. — L. Canberra, 1982. — P. 105.

<sup>3</sup> Див.: Черданцев А. Ф. Теория государства и права. — М., 1999. — С. 75.

<sup>4</sup> Вишневатский А. Г. Единая и неделимая // Полис. — 1994. — С. 28.

Конституції України: Український народ — громадяни України всіх національностей. Розгляд народу як державно-правової категорії дозволяє говорити про народ як субстанцію держави, в тому сенсі, який зазначав Гегель: «Наука про державу є уявлення тієї організації, якою володіє народ як усередині себе стає живе органічне ціле»<sup>1</sup>. Народ, який трансформується в державу, став унаслідок цього загальною організацією, або, що те ж саме, державно-організованим суспільством<sup>2</sup>.

Стаття 5 чинної Конституції розглядає народ як носія суверенітету і єдине джерело влади в Україні. Не зважаючи на різне тлумачення категорії народу первісна іманентність йому влади визнається абсолютною більшістю сучасних політико-правових концепцій (виняток становлять хіба ортодоксальні теократичні доктрини), та є установчою ознакою демократичного режиму. Такий винятковий статус народу як єдиного джерела влади є передумовою його буття як суверена (носія суверенітету). Народ, утворюючи державу, тобто постаючи як державно-організований народ, стає ніби бі-сувереном: з одного боку, «державна є суверенною доти, доки вона володіє основним комплексом суверенних прав і спроможна висловлювати волю народу»<sup>3</sup>, а з іншого — саме тому держава повинна висловлювати волю народу, що державний суверенітет є похідним від суверенітету народу, як «якісної властивості й здатності народу бути верховним і повновладним у вирішенні питань внутрішньої та зовнішньої політики держави...»<sup>4</sup> Виходячи з попередньо зазначеного бачення ставлення народу до держави як субстанції до форми (а за Я. Магазінером: «Державна є ніщо інше як владноорганізований народ»<sup>4</sup>), народний суверенітет виступає основою державного суверенітету, а державний суверенітет — механізмом його реалізації. Отже, співвідношення між народним суверенітетом і народовладдям таке, що народний суверенітет являє

<sup>1</sup> Гегель Г. В. Ф. Философская пропедевтика // Работы разных лет. — М., 1982. — Т. 2. — С. 203.

<sup>2</sup> Див.: Мамут Л. С. Народ в правовом государстве. — М., 1999. — С. 34—35.

<sup>3</sup> Див.: Михалева Н. А., Рахлевский В. А. Государственное устройство России // Государственное право Российской Федерации / Под ред. акад. О. Л. Кутафина. — М., 1994. — Т. 2. — С. 9.

<sup>4</sup> Магазинер Я. М. Общее учение о государстве. — 2-е изд. — Пг., 1922. — С. 107.

собою необхідну якісну характеристику (властивість і здатність) народу, завдяки якій стає можливим здійснення народовладдя.

Розглядаючи зв'язок народовладдя і демократії, можна погодитися з поглядом, що демократія досі лишається єдиною адекватною формою здійснення народовладдя. Зрештою, народовладдя є фундаментальним принципом системи демократії, а всі інші необхідні ознаки цього політико-правового явища якраз і спрямовані на «організацію і здійснення державної (політичної) влади народу»<sup>1</sup>. За правової організації суспільства народовладдя стає суттю держави, а демократія — її внутрішньою формою.

Попри універсальний вплив народовладдя на суспільство можна констатувати такі його базові функції: установчу, контрольну, державно-організуючу.

Установча функція проявляється в суверенному праві народу встановлювати та скасовувати Конституцію, а отже, й регламентувати організацію і діяльність гілок влади, відповідно до чого й здійснюється їх легалізація. За сторону установчої функції можна визнати виборчу діяльність. Така діяльність зумовлена тим, що політична (державна) влада потребує свого здійснення на постійній та професійній основі. Через те народ фактично не в змозі виконувати владу, яка йому належить. Тому постає об'єктивна потреба, щоб «народ робив через своїх представників усе те, чого він не може зробити сам» (Ш.-Л. Монтеск'є). За допомогою виборчої функції здійснюються делегування, передача на певний строк (а водночас і легітимізація) влади — від одного суб'єкта — народу, іншому суб'єкту — державі.

Контрольна функція полягає у поінформованості народу щодо здійснення делегованої влади та здатності її переделегування у разі втрати легітимності діючої державної влади.

Зазначені функції характерні як для прямої, так і для представницької форми здійснення народовладдя. В теорії та практиці конституційного права відомі різні шляхи встановлення, зміни та скасування Конституції: безпосередньо народом, парламентом, а також іншими, спеціально створеними для цього інститутами. За допомогою виборчої діяльності народ визначає

<sup>1</sup> *Ткаченко В. Д.* Демократія: політичні і правові ознаки // *X Харківські політологічні читання «Формування суспільної політики: теоретичний, практичний та правовий аспекти»*. — *X.*, 2000. — С. 26.

суб'єктний склад органів первинного народного представництва — Верховної Ради і Президента. Але в процесі своєї діяльності ці інституції також використовують делеговане народом право і формують органи вторинного представництва, які спрямовують свою діяльність на вирішення спеціальних завдань здійснення влади народу (Уряд, суди тощо). Вказані аспекти стосуються й контрольної функції народовладдя: її втілення можливе безпосередньо народом (можливість проведення референдуму за ініціативою громадян, всенародні обговорення, інститут звернень і т. д.; не меншим індикатором рівня легітимності існуючої влади є вибори), але діяльність таких державних органів, як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Конституційний Суд, які являють собою вторинне представництво, свідчить про реалізацію цієї функції й в умовах представницької форми здійснення народовладдя.

Державно-організуюча функція являє собою спрямованість діяльності державного апарату (винятком є законодавча діяльність, суб'єктом якої може бути й безпосередньо народ) на здійснення народовладдя в країні. Як уже зазначалося, легітимована шляхом виборів влада парламенту та Президента створює систему вторинного представництва. Використовуючи конституційно закріплені положення про поділ влади, можна виділити такі підфункції:

Законодавча — здійснюється народом безпосередньо або через загальнонаціональний представницький орган з метою вираження його інтересів і державної волі, втілюючи її в законах та інших актах законодавства.

Виконавча — здійснення народом через органи первинного і вторинного представництва діяльності, спрямованої на виконання законів та забезпечення життєдіяльності суспільства.

Судова — здійснення народом через органи вторинного представництва діяльності, спрямованої на захист прав і свобод народу і громадянина, вирішення конфліктних питань, що виникають у процесі розвитку, як суспільства так й індивіда.

Вище ми зазначали про наявність двох форм здійснення народовладдя, критерієм відокремлення яких є безпосередність участі народу у владних відносинах, їх поділу на пряму та представницьку. Перша з них передбачає «пряме, безпосереднє волевиявлення асоціації індивідів, які є суб'єктами влади, з основ-

них питань життєдіяльності цієї асоціації. Апарату влади ... відведено здебільшого роль організатора волевиявлення і гаранта реалізації загальної волі. На підставі загального волевиявлення апарат влади приймає рішення в порядку конкретизації і забезпечення (охорони) громадської волі. Представницька демократія, навпаки, передбачає прийняття основних рішень повноважними зборами громадських (народних) представників (депутатів, делегатів), що обираються суб'єктом влади. Асоціація (суспільство, організація) зберігає функції впливу та контролю за діяльністю представницької установи»<sup>1</sup>.

І. Старостіна<sup>2</sup> виділяє такі ознаки прямої форми народовладдя: безпосереднє волевиявлення, обов'язковість та остаточність рішень, що приймаються. Остання ознака не може бути застосована до випадків, коли поруч з імперативними інститутами народовладдя (загальнодержавні вибори, імперативний референдум) ураховуються й дорадчі (всенародні обговорення, консультативний референдум). Критеріями вирішення тут постають спрямованість волевиявлення і правовий механізм здійснення такого волевиявлення. Імперативні інститути (як матеріальні) доповнюються дорадчими (як процесуальними) — в цьому їх взаємозв'язок.

На користь виокремлення всенародних обговорень як інституту прямої форми здійснення народовладдя в конституційному полі України вказують нескасованість республіканського закону про народні обговорення, а також евентуальне регулювання чинною Конституцією: ст. 3 (закріплення народного суверенітету), ст. 34 (право на вільне вираження та поширення власних поглядів), ст. 38 (право брати участь в управлінні державними справами), ст. 40 (право на звернення), ст. 69 (необмежена кількість форм безпосередньої демократії).

Щодо представницької форми здійснення народовладдя дискусійним залишається питання віднесення до цієї категорії інституту президентства, а так само дворівневої (первинний і вторинний) структури народного представництва.

<sup>1</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. — М., 1972. — Т. 1. — С. 316.

<sup>2</sup> Див.: Старостіна І. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 11. Право. — 1998. — № 3. — С. 50.

Такі вчені, як В. Вишняков<sup>1</sup>, С. Головатий<sup>2</sup> та ін., зокрема, посиляючись на главу II Декларації про державний суверенітет України («Від імені народу України може виступати виключно Верховна Рада України»), вказують на існування єдиного вищого представницького органу народу — парламенту.

Посилання на Декларацію вважаємо недоречними. З одного боку, на момент прийняття цього документа Україна була парламентською республікою, а з іншого — якби український парламент змінив назву з Верховної Ради України на іншу, то він тоді, напевно, не міг би виступати від імені народу України.

На наш погляд, на користь розгляду інституту президентства як різновиду народного представництва свідчить визнання держави формою субстанційного буття народу (тут принагідно згадати, як давні римляни окреслювали поняття «республіка»). Раніше вже зазначалося про похідність державного суверенітету від народного. Обрання безпосередньо народом як парламенту, так і Президента (йдеться лише про президентські та змішані республіки: не може бути мови про представницький дуалізм, де президент обирається парламентом країни) визначає момент делегування владних повноважень від верховного суб'єкта влади — народу до конкретних уповноважених структур. Народ таким чином делегує свої суверенні права державним організаціям, щоби ті від його імені та в його інтересах реалізовували цю передану владу — здійснювали представництво.

В умовах конституційного закріплення положень про поділ влади кожен загальнонародно обраний орган має свою компетенцію та відповідні повноваження (визначені в Основному Законі, який приймає, знову ж таки, сам народ, або від його імені спеціальний представницький орган (парламент, конституанта тощо).

Питання судової гілки влади переводить нас у площину вторинного представництва. Народ безпосередньо суддів не обирає, але за нього це здійснюють органи первинного представництва, реалізуючи таким чином делеговане народом суверенне право. Це стосується й інших інститутів вторинного представництва. Мож-

<sup>1</sup> Див.: Вишняков В. Конституции стран-членов СНГ: система государственной власти и местного самоуправления // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 39.

<sup>2</sup> Головатий С. Виступ // Перший світовий конгрес українських юристів, 18–23 жовтня 1992 р. — К., 1994. — С. 46.

на сказати, що це є квазіпредставництво, представництво, опосередковане попереднім представництвом. Саме момент цієї опосередкованості, коли первинний орган, отримавши владу безпосередньо від народу, частково переделегує її окремим державним структурам, є характерною рисою вторинного народного представництва.

На закінчення не можна не згадати про інші фактори, які значною мірою впливають на стан народовладдя в державі. Це перш за все рівень правової та політичної свідомості населення. Важко уявити, щоб державний службовець, свідомість якого обмежується уявленням залежності свого професійного росту від відданості корпоративним інтересам, Державі — «Левіафану», завтра відчує себе представником народу, зрозуміє, що він залежний від народу, що лише народ надасть йому можливість подальшої кар'єри.

А з іншого боку, потрібні великі зусилля, щоб народ нарешті позбавився багатовікового комплексу «не своєї» держави, від якої можна очікувати лише чергового утиску, а не гарантії своїх прав та інтересів. Необхідно подолати взаємне відчуження влади і народу, де одна сторона дбає про «безталанний» народ, а інша зневірена у будь-якій владі, навіть якщо її називають народною.

Відтак, необхідні інтенсивний розвиток громадянського суспільства, національних традицій самоврядування, пошук стимулів до розкриття духовних, політичних та економічних можливостей народу. Лише за таких якісних змін, коли народ дійсно усвідомлюватиме себе Народом, можна буде говорити про можливість переведення теоретичних засад народовладдя в сферу практичну.

*Надійшла до редколегії 10.09.01*

**О. Рогач**, аспірант Ужгородського національного університету

## **Кодифікаційні акти в правовій системі України: поняття, ознаки, властивості**

Незважаючи на те, що в юридичній літературі багато уваги приділено кодифікаційній діяльності та кодифікаційним актам, слід відзначити, що ці питання досліджені неповністю.