

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-5/13>

ПРЯМЕ ТА ПРЕДСТАВНИЦЬКЕ НАРОДОВЛАДДЯ: ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ

DIRECT AND REPRESENTATIVE DEMOCRACY: THE QUESTION OF CORRELATION

*Атаманчук Ю.І., студентка I курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

*Феньків В.В., студентка I курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Ідея демократії як форми організації державної влади бере свій початок у тисячолітній історії людства і водночас є невід'ємним елементом правової ідеології майже будь-якої сучасної держави.

Конституційний імператив демократизму української державності, революційні зміни у системі народовладдя ставлять перед науковою спільнотою завдання: обґрунтувати новий підхід до визначення української державності. Очевидно, що від розуміння демократії, її сутнісного наповнення, ролі, значення та місця у сучасному державному та суспільному житті багато в чому залежить вектор розвитку держави та права, механізми їхніх взаємин. Формування політичної волі народу, форм її вираження, механізмів її реалізації сьогодні мають бути цілями, що визначають діяльність публічної влади.

Закономірність розвитку народовладдя – одна з центральних проблем державно-правової науки. Вона є стрижневою у державно-правових дослідженнях і, як комплексна проблема, зачіпає або інтегрує наукові розробки по суті справи у всіх сферах національної державно-правової теорії, пов'язаних з розвитком соціальних та національних відносин, політичної системи, удосконаленням української державності, розширенням демократії, становищем особи у суспільстві та державі та ін.

Для висунування обґрунтованих і практично значимих, актуальних рекомендацій щодо вдосконалення демократії, державності необхідно глибше осягати сутність тих процесів, що відбуваються у розвитку їх інститутів, виявляючи властиві їм закономірності розвитку, взаємозв'язки з усіма іншими факторами суспільного прогресу.

У даній науковій статті досліджуються філософсько-правові концепції народовладдя на різних етапах її історичного становлення. З аналізу виявляються два основних інститути-складові народовладдя: безпосередню демократію та представницьку демократію. Окремо характеризуються проблеми, властиві безпосередній демократії та робиться висновок щодо її взаємодії з представницьким народовладдям.

Дане дослідження містить у собі теоретичну і практичну значимість, оскільки стосується різних форм народовладдя.

Ключові слова: народовладдя, демократія, представницька демократія, пряма демократія.

The idea of democracy as a form of organization of state power originates in the millennial history of mankind and at the same time is an integral part of the legal ideology of almost any modern state.

The constitutional imperative of democracy of Ukrainian statehood, revolutionary changes in the system of democracy set before the scientific community the task: to justify a new approach to the definition of Ukrainian statehood. It is obvious that the vector of development of the state and law, the mechanisms of their relations largely depend on the understanding of democracy, its essential content, role, significance and place in modern state and public life. The formation of the political will of the people, the forms of its expression, the mechanisms of its implementation today should be the goals that determine the activities of public authorities.

The regularity of the development of democracy is one of the central problems of state and legal science. It is a core in state and legal research and, as a complex problem, affects or integrates scientific developments in fact in all areas of national state and legal theory related to the development of social and national relations, political system, improvement of Ukrainian statehood, democracy, the position of the individual in society and the state, etc.

In order to put forward sound and practically significant, relevant recommendations for improving democracy and statehood, it is necessary to understand better the essence of the processes taking place in the development of their institutions, revealing their inherent patterns of development, relationships with all other factors of social progress.

This scientific article examines the philosophical and legal concepts of democracy at different stages of its historical formation. The analysis reveals two main institutions-components of democracy: direct democracy and representative democracy. The problems inherent in direct democracy are characterized separately and a conclusion is drawn on its interaction with representative democracy.

This study has theoretical and practical significance, as it relates to various forms of democracy.

Key words: democracy, democracy, representative democracy, direct democracy.

Актуальність. Актуальність проблематики не викликає сумнівів, адже використання форм демократії дає можливість оперативніше владі реагувати на потреби громади та формує фундамент для подальшого їхнього успішного розвитку. Вивчення цієї теми надасть юристам в майбутньому в умовах нового етапу становлення народовладдя впливати на вдосконалення виборчої системи України.

Виклад основного матеріалу. Майже будь-яка сучасна демократична держава передбачає розвинене громадянське суспільство, в якому взаємодіють різні громадські організації, політичні партії, в яких ніяка ідеологія не може встановлюватися як офіційна державна ідеологія.

Народовладдя – найважливіший невід'ємний елемент громадянського суспільства, заснованого на визнанні прав і свобод людини та громадянина. Носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, відповідно до Конституції, визнається її багатонаціональний народ [1, с. 10].

Конституція України в ч. 2 ст. 5 проголосила основні демократичні принципи та закріпила становище, згідно з яким народовладдя є першоосновою державного устрою в нашій країні: «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Саме суверенна воля народу, що отримує юридичний вираз у державному суверенітеті, є підставою для

утвердження та реалізації фундаментальних соціальних цінностей як у правовій системі держави так і в національній системі конституційної демократії.

Таким чином, найефективнішою для життєдіяльності сильної демократичної держави є конструкція «держави» – «народ» в умовах соціального партнерства.

Ідея народовладдя як справедливої форми організації державної влади сягає корінням у тисячолітню історію людства і водночас є невід'ємним елементом правової ідеології сучасної держави.

Вся історія розвитку державності – починаючи з античних часів – нерозривно пов'язана з боротьбою різних теорій та поглядів на ідеї народовладдя.

На Європейському континенті розвиток концепції народовладдя відбувався нерівномірно. Саме Середньовіччя стало тим періодом, коли такі поняття майже повністю поступилися своїм місцем у політико-правовій теорії абсолютизму, що походить від Божественної влади (хоча, з іншого боку, саме Середні віки породили один із найважливіших, стрижневих елементів конструкції народовладдя – парламент). Проте епоха Відродження і наступна низка буржуазних революцій вивели розвиток ідей народовладдя на якісно новий рівень.

До кінця XVIII ст. теоретична основа класичної концепції народовладдя загалом склалася. Трохи пізніше, у XIX столітті, стався черговий стрибок у розвитку політичної та правової думки, що позначив появу нової, альтернативної ідеології, що претендувала на статус істинної теорії народовладдя – зародження соціалізму та комунізму.

Новий час – починаючи з середини XX ст. – ознаменувався глобальною боротьбою ідеологій, кожна з яких номінально являла собою систему політико-правових поглядів, побудованих з урахуванням цінностей народної влади. Цей процес супроводжувався, зокрема, закріпленням основних постулатів, що становлять принцип народовладдя, в актах міжнародного права та у внутрішньому законодавстві багатьох держав [2, с. 31-32].

У ході історичного розвитку концепція народовладдя наповнювалась все новими принципами та теоріями. Через категорію саме демократії реалізується суспільно-політична концепція народовладдя, і, як наслідок, бачимо відмінність між правовим інститутом і політичною концепцією. Термін «демократія» у сучасних суспільних науках теж використовується у різних значеннях: О. Петришин розглядає демократію «як форму держави, політичний режим, політичний принцип і процес, світогляд та певна система цінностей» [3, с. 291]. Проте полісемію терміна «демократія» не слід ототожнювати з багатогранністю демократії як суспільно-політичного явища. Значення терміна суттєво залежить від того, у межах якої науки він вживається, тим самим позначаючи різні наукові поняття, якщо розглядати демократію як елемент форми держави і демократію як ідеологію, то ці поняття будуть різними явищами за своєю суттю, хоча й засновані на тих самих суспільних цінностях. Тому при вивченні правового терміну «демократія», як і багатьох інших категорій конституційного права, неприпустиме їх ототожнення з суспільно-політичними категоріями. А. Колодій, І. Сліденко, М. Савчин у своїх працях зазначили, що в конституційно-правовому сенсі категорія демократії є достатньо загальною і водночас може розглядатись як правова вимога стосовно форми держави. Тому її можна кваліфікувати як загальний принцип права, що закріплюється у конституції [4].

Отож, принцип демократії означає, що демократична держава сьогодні повинна мати державний режим, який буде заснований на ідеї демократії цінностей. Оскільки «фундамент» державного режиму визначається конституцією держави, то Основний Закон повинен закріпити не лише базові демократичні процедури формування і функціонування влади, а й ті основні цінності, визначених у вигляді основних конституційних принципів, які не

можуть бути змінені. Наприклад, положення, яке захищає базові конституційні цінності – суверенітет України, її територіальну цілісність, права і свободи людини та громадянина, – є ч. 1 ст. 157 Конституції України.

Таким чином, вся історія політичної та правової науки, історія держави як соціального інституту супроводжувалися конкуренцією різних теоретичних концепцій, що об'єднуються поняттям «ідея народовладдя». Можна сміливо сказати, що цей принцип об'єднує правову ідеологію держав, що належать до більшості існуючих правових систем. Однак, плюралізм самих визначень народовладдя досі залишається основою наукової дискусії.

Правові форми діяльності демократичного державного режиму як способу здійснення державної влади можуть бути різними. Загальновідомим є розмежування прямої (безпосередньої) і представницької демократії.

Безпосередню та представницьку народовладдя при нормальному функціонуванні політичної системи суспільства є взаємодоповнюючими та існують у симбіотичній єдності [5, с. 88].

Часто представницька демократія розглядається як здійснення влади представницькими органами та органами, похідними від них. Як вважає Л. Бориславський: «непряме (представницьке) народовладдя здійснює не народ безпосередньо, а органи державної влади, які діють за дорученням народу» [6]. Але, по суті, таке визначення є суттєво неповним: без регулярних загальнонародних виборів, функцією яких є періодичне кадрове оновлення складу представницьких та похідних від них органів, здійснення влади навіть виборними органами з необмеженим строком повноважень їх складу не можна вважати демократією.

Тому, суть представницької демократії полягає у тому, що народ через безпосереднє волевиявлення шляхом виборів формує персональний склад виборних органів та, опосередковано, похідних від них (насамперед уряду), яким надає можливість протягом певного часу здійснювати визначені конституцією повноваження від імені народу. Тоді бачимо формулу представницької демократії: «народ здійснює владу через вільно обраних представників». Таким чином, як зазначав Ю. Ключковський, в умовах режиму представницької демократії безпосереднє волевиявлення народу і здійснення влади розділені: народне волевиявлення (без якого немає демократії взагалі) реалізується через вибори, а владні повноваження здійснюються під контролем народу органами, сформованими на обмежений час за підсумками виборів. [7, ст. 101]

Зупинимося докладніше на окремих формах народовладдя, таких як вибори та референдум і намагатимемося їх розмежити.

Порівнюючи між собою вибори і референдум, слід враховувати важливу відмінність цілей цих двох інститутів. Варто також зазначити, що часто ототожнюють пряме волевиявлення народу і пряму (безпосередню) демократію. Наприклад, у рішенні КСУ 2005 р. ототожнюються, по суті, «реалізація народом своєї влади» та «здійснення народного волевиявлення» (п. 4.2 мотивувальної частини рішення [8]); таке ж розуміння повторене у рішенні 2008 р. (п. 3 мотивувальної частини рішення [9]). Проте «волевиявлення народу» є більш широкою категорією порівняно з поняттям «здійснення влади народом». Зокрема, загальні вибори є актом безпосереднього виявлення волі народу, однак не здійснення народом влади [10]. Це неправильний підхід, адже це як загальне і часткове. Так, народ здійснює владу безпосередньо шляхом свого волевиявлення, але не завжди волевиявлення народу має владний характер. Волевиявлення є владним, якщо воно має певні імперативи. Вибори не можна вважати актом здійснення влади народом, бо це акт уповноваження певних осіб на здійснення влади від імені народу. Це підкреслює В. Шаповал: «Принципово відмінним є призначення виборів і референдуму.

Вибори слугують формуванню представницьких органів влади і заміщенню деяких посад у державному механізмі. З іншого боку, референдум звичайно призначений саме для ухвалення владних рішень і не має прямого відношення до представницької демократії» [11, ст. 312, 326]. Тому, поняттям безпосередньої демократії передбачається, що народ шляхом безпосереднього волевиявлення приймає обов'язкове до виконання рішення; звідси випливає конституційна формула прямої демократії: «народ здійснює владу безпосередньо». Тоді вважатимемо, що ст. 69 Конституції України слід розуміти так, що вона визначає способи безпосереднього волевиявлення, якими є вибори як основа представницької демократії, а також референдум та інші форми прямої демократії. І представницька, і безпосередня демократії фундаментуються на прямому волевиявленні народу, але тільки безпосереднє прийняття народом неминучого і важливого рішення може вважатися безпосереднім здійсненням влади народом. Такий підхід є характерним для західної конституційно-правової доктрини, яка до форм прямої демократії відносить лише референдум, народну законодавчу ініціативу та відкликання [12].

Державний режим, заснований тільки на механізмах безпосередньої демократії, несе в собі істотні сумніви. Доктрини деяких демократичних держав навіть містять заперечення прямої демократії як державного режиму, яка розглядається як «всього лише теоретична конструкція народу без держави» [13]: А. Ауер, беручи до уваги досвід Швейцарії, зазначає: «Хоча представницька демократія може існувати без будь-якого інструмента прямої демократії, протилежне не має місця: пряма демократія ані не мислима, ані не здійсненна без основоположних зв'язків між народом та його парламентськими представниками» [14]. Але включення форм прямої демократії (насамперед референдуму) у систему представницької демократії є досить несумісним. Одним з основних проблематичних аспектів у контексті включення референдуму у систему представницької демократії є подолання домінуючого уявлення про тісний його зв'язок з виборами. Формально це слідує з того, що як вибори, так і референдум є формами безпосереднього народного волевиявлення і втілюються через загальне голосування на підставі дотичних принципів. Проте, референдум, на відміну від виборів, є формою безпосереднього здійснення влади народом, а тому, спрямований на прийняття народом неухильного владного рішення щодо певного питання.

З огляду на викладене, вважаємо за можливе виділити вузький і широкий підходи до визначення поняття «засоби прямого народовладдя».

Використання прямого народовладдя (у вузькому сенсі) для оперативного вирішення широкого кола

питань суспільного життя (та й питань місцевого значення у муніципалітетах із значною кількістю виборців) є неможливим. Існує ряд серйозних сумнівів щодо доцільності застосування референдуму для вирішення складних питань.

По-перше, очевидні труднощі прийняття громадянином рішення з складного питання, наприклад – про проект Конституції, що складається з сотень норм, кожна з яких може оцінювати по-різному, а відповіді вправі тільки «так» чи «ні» один раз про весь проект, покладаючись, зазвичай, на своє загальне враження про нього, думки і авторитет парламентаріїв, позиції політичних партій тощо.

По-друге, як робота над текстом законопроекту, так і компетентне голосування щодо його прийняття, дуже часто вимагають спеціальних знань у різних галузях, що часто буває важко для пересічного громадянина. [15, с. 233-234]

Разом з тим, набір інструментів прямого народовладдя, що розуміється ширше і включає вибори, дозволяє здійснювати народний суверенітет безперервно через органи публічної влади, що формуються як безпосередньо, так і опосередковано. У зв'язку з цим, однією з центральних ідей, що утворюють теорію народовладдя, є, безумовно, ідея народного представництва.

В інституційному аспекті під народним представництвом розуміються політико-правові інститути, організаційні форми, створювані з метою проведення народної волі, відображення загальносоціальних інтересів у політиці.

У ХХ ст. сформувалися основи сучасного народного представництва, специфіка якого у цьому, що органи представницької влади у системі влади публічної займаються як законодавчою чи нормативно-правовою діяльністю, але можуть виконувати контрольну, експертну, лобістську та інші її види. Отже, представницька демократія стає сутністю суспільної влади, що перетворює на реальність волю народу. [16, с. 80]

Підсумовуючи проведені наукові дослідження, наведемо ряд висновків. У всьому світі інститут народовладдя є невід'ємним елементом основи організації управління державі. Сучасна європейська держава можлива лише у формі представницької демократії, а окремі інститути прямої демократії (референдум) мають інтегруватися у теперішній державний режим зважаючи на роль у прийнятті рішень. Невід'ємною умовою розвитку народовладдя в Україні має бути врахування власних історичних традицій, а особливою реалізації принципу народовладдя в Україні – подальший законодавчий розвиток та вдосконалення різноманітних форм вираження влади її багатонаціонального народу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гайду Г. Актуальні аспекти наукового дослідження реалізації реального народовладдя. *Весняні юридичні читання – 2020*. Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки: Всеукраїнська науково-практична конференція. Вінниця, 2020. С. 10–11.
2. Грабильникова О.А. Історичні етапи становлення і розвитку інститут виборців в Україні. *Право і суспільство*. Дніпро, 2012. № 3. С. 30–33.
3. О. Петришин «Народовладдя – основа демократичної правової держави». Харків, 2009. № 4. С. 20–30. *Вісник Академії правових наук України*. 257 с.
4. А. Колодій. Принципи права України. *Юрінком Інтер*. Київ, 1998. С. 42–45; І. Сліденко. Теоретичні та конституційні засади народного суверенітету. С. 9–28; *Конституція і народний суверенітет в Україні: проблеми теорії і практики реалізації* : збірка наукових праць / за заг. ред. В. М. Кампа, М. В. Савчина. Київ, 2008. 249 с.
5. Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія / за ред. Л.М. Шипілов. Харків : В-о «ФІНН», 2009. 216 с.
6. Л. Бориславський, «Загальні засади конституційного ладу: принцип народовладдя та форми його здійснення». 2002 р. 37 с. *Вісник Львівського ун-ту. Серія «Юридична»*. 211 с.
7. Ю. Ключковський «Форми народовладдя в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку». *Право України*. 2019. № 10, ст. 95–112. URL: <https://rd.ua/storage/attachments/9782.pdf> (дата звернення: 06.05.2022)
8. Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> (дата звернення: 07.05.2022)
9. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text> (дата звернення: 07.05.2022)
10. Ю. Ключковський, «Вибори як інститут представницької демократії». *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2013. С. 43.

11. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 472 с.
12. Cronin T. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall (Harvard University Press 1989); V Beramendi and others, Direct Democracy: The International IDEA Handbook (International IDEA 2008); A Sokala i B Michalak, P Uziębło, Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych (Lex; Wolters Kluwer Polska 2013). 271 s.
13. Изензее И. и Кирххоф П. , Государственное право Германии. Т. 1. 1994. С. 318.
14. Auer A. «Constitutional Justice and Direct Democracy». *Science and Technique of Democracy*. 1996. P. 163
15. Погорілко В.Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні. *Антологія української юридичної думки: в 10 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко та ін.* Київ : Юридична книга, 2005. Т. 10. С. 944.
16. Ставнійчук М.І. Теоретичні проблеми становлення прямого народовладдя в Україні. *Правова держава: щорічник наукових праць.* Київ, 2018. № 9. С. 78–85.