

III. Міжнародні аспекти здійснення народовладдя



Олександр Мережко

доктор юридичних наук, професор,
народний депутат Верховної Ради України
(Київ, Україна)
amerezhko@yahoo.com

УДК 342.57

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРИНЦИПУ НАРОДОВЛАДДЯ

Анотація. Принцип народовладдя має не тільки національно-правові, а й міжнародно-правові аспекти, оскільки в міжнародних відносинах держави є інструментом, за допомогою якого народи взаємодіють один з одним і воля народу виражається у міжнародних відносинах через державні органи. Опосередкований вплив на формування та функціонування міжнародного права можуть мати міжнародні неурядові організації. У міжнародному праві є норми, спрямовані на захист народів та їхнього існування.

Мета статті – дослідити те, як принцип народовладдя втілюється у міжнародно-правові форми. Зокрема, дослідити роль принципу демократії у сфері міжнародного права, а також з'ясувати особливості проведення референдумів із точки зору норм і принципів міжнародного права.

Хоча принцип народовладдя є принципом національного, а не міжнародного права, він стосується і міжнародного права. Цей принцип тісно пов'язаний з такими основними принципами міжнародного права, як принцип суверенної рівності держав, принцип рівноправ'я та самовизначення народів і націй, принцип невтручання держав у внутрішні справи одна одної, а також поваги до прав людини. Деякі мислителі намагаються концептуалізувати міжнародне право як право народів зі своїми принципами. Хоча сучасне міжнародне право безпосередньо не містить принципу народовладдя, однак воно є необхідною умовою і своєрідною гарантією ефективної реалізації принципу народовладдя у національному праві. Деякі автори, досліджуючи тенденції розвитку міжнародного права, говорять про процес демократизації міжнародного права, а також про поступове утвердження принципу демократії в системі міжнародного права. Принцип демократії є загальним принципом права, незважаючи на те, що його зміст і розуміння у різних державах може бути різним.

Одним із головних інструментів прямої демократії є референдум, який співвідноситься з міжнародним правом у двох головних аспектах. По-перше, держави мо-

жуть проводити референдуми на своїй території стосовно певних питань, пов'язаних із міжнародною політикою та міжнародним правом. По-друге, у міжнародній практиці відомі референдуми (плебісцити), що проводяться під егідою міжнародних організацій з питань статусу певної території. Що стосується плебісциту, то він є одним зі старих інститутів міжнародного права, а також свідченням демократичних тенденцій у міжнародному праві. Плебісцит має подвійну правову природу: з одного боку, це – інститут національного права, а з другого – інститут міжнародного права. Однією з важливих тенденцій еволюції міжнародного права є те, що в ньому з'являються міжнародні документи “м'якого права”, які визначають загальні параметри проведення референдумів.

Таким чином, принцип народовладдя хоч ще й не знайшов чіткого закріплення у міжнародному праві, утім, дедалі більше впливає на його розвиток, а інструменти прямої демократії формуються у межах міжнародного права.

Ключові слова: народовладдя; пряма демократія; референдум; міжнародне право; принципи міжнародного права; громадська ініціатива.

Принцип народовладдя у найширшому розумінні передбачає владу народу, або, інакше кажучи, народ як головний носій і джерело влади. Волевиявлення народу зумовлює існування і функціонування держави та її органів. Причому народ, разом з урядом і територією, у науці міжнародного права розглядається як один із головних атрибутів державності.

Принцип народовладдя має не тільки національно-правові, а й міжнародно-правові аспекти, які по-різному проявляються у правовому житті. Цілком зрозуміло, що народ не впливає безпосередньо на формування міжнародного права, його норм та інститутів, оскільки за своєю суттю міжнародне право вважається насамперед міждержавним правом, яке створюється державами для регулювання відносин між цими державами. Слід мати на увазі, що в міжнародних відносинах держави є інструментом, за допомогою якого народи взаємодіють один з одним і воля народу виражається у міжнародних відносинах за посередництва державних органів.

Водночас опосередкований вплив на формування та функціонування міжнародного права можуть мати міжнародні неурядові організації, а ініціаторами створення міжнародних договорів можуть бути конкретні особи. Так, приміром, ініціатором створення першої Женевської конвенції щодо захисту поранених на полі бою був швейцарський громадський діяч А. Дюнан.

Мета дослідження – дослідити те, як принцип народовладдя втілюється у мінародно-правові форми. Зокрема, дослідити роль принципу демократії у сфері міжнародного права, а також з'ясувати особливості проведення референдумів із точки зору норм і принципів міжнародного права.

Цікаво зазначити, що спочатку міжнародне право було швидше саме міжнародним (*jus gentium* або *jus inter gentes*), тобто правом між народами

ми, а не міждержавним правом, оскільки суб'єктами цього права були також народи та фізичні особи.

Хоча традиційна доктрина міжнародного права не визнає народи як суб'єктів цього права, утім, у сучасному міжнародному праві є норми, спрямовані на захист народів та їхнього існування. Так, наприклад, сучасне міжнародне право містить категоричну заборону злочину геноциду, який за своєю суттю є злочином проти народів чи етнічних груп. Міжнародне право також захищає права корінних народів. Так, у Декларації Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) про права корінних народів наголошується на принципі рівності корінних та всіх інших народів¹.

Цікавим є також те, що в останні десятиліття у міжнародній сфері з'явилося таке явище, як “народна дипломатія”, яке передбачає безпосередні міжнародні контакти між представниками різних народів.

Хоча принцип народовладдя є принципом національного, а не міжнародного права, він стосується і міжнародного права.

Перш за все, принцип народовладдя у сфері міжнародного права тісно пов'язаний з такими основними принципами міжнародного права, як принцип суверенної рівності держав, принцип рівноправ'я та самовизначення народів і націй, принцип невтручання держав у внутрішні справи одна одної, а також принцип поваги до прав людини.

Так, принцип суверенної рівності держав базується на концепції суверенітету держави, джерело якого досить часто вбачається в народі (доктрина народного суверенітету). Важливо зазначити, що доктрина народного суверенітету була визнана світовим співтовариством і знайшла своє відображення в Загальній декларації прав людини 1948 р., ч. 3 ст. 21 якої передбачає:

Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування².

Принцип рівноправ'я та самовизначення народів, який закріплено в Статуті ООН, передбачає не тільки те, що всі народи є рівними, а також те, що всі народи мають право вільно (тобто без зовнішнього втручання) визначати свій політичний статус і вільно здійснювати свій економіч-

¹ Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів від 13 вересня 2007 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_156> (дата звернення: 01.08.2019).

² Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015> (дата звернення: 01.08.2019).

ний, соціальний та культурний розвиток. З цієї точки зору політико-правовим інструментом самовизначення народів може бути референдум.

Принцип невтручання держав у внутрішні справи чи внутрішню компетенцію одна одної має, серед іншого, на увазі те, що народ держави має право визначати внутрішній устрій своєї держави без втручання інших держав. Інакше кажучи, держави повинні поважати волю народу інших держав.

Що стосується принципу поваги до прав людини, то сьогодні право на управління своєю державою визнається як одне з основних прав людини, свідченням чого є ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини, в якій ідеться: 'Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників'³.

Як бачимо, принцип народовладдя має суттєве значення у міжнародному праві.

Деякі мислителі ХХ ст., наприклад, американський філософ Дж. Роулз, намагалися концептуалізувати міжнародне право не як суто міждержавне право, а як право народів, тобто як певні норми та принципи, які регулюють відносини в межах міжнародної спільноти народів, що розвивається у напрямі суспільства демократичних народів⁴. Так, серед основних принципів, які, на думку цього філософа, мають регулювати відносини між народами, він виділяв такі:

1. Народи (як організовані їхніми урядами) вільні і незалежні, і їх свобода і незалежність повинні поважатися іншими народами.
2. Народи є рівними за їхньою власною згодою.
3. Народи мають право на самозахист, але не мають права на війну.
4. Народи повинні поважати принцип невтручання у внутрішні справи держав.
5. Народи повинні дотримуватися договорів та зобов'язань.
6. Народи повинні дотримуватися певних встановлених обмежень стосовно ведення війни (що допускаються як самозахист).
7. Народи повинні дотримуватися прав людини⁵.

Слід зазначити, що вказані вище принципи не є філософськими абстракціями, а логічно випливають з основних принципів сучасного міжнародного права.

Можна сказати так: хоча сучасне міжнародне право безпосередньо не містить принципу народовладдя, однак воно є необхідною умовою

³ Загальна декларація прав людини (н 2).

⁴ Джон Роулз, 'Право народів' (2010) 9 Вопросы философии <http://vphil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=52> (дата звернення: 01.08.2019).

⁵ Там само.

Олександр Мережко

і своєрідною гарантією ефективної реалізації принципу народовладдя у національному праві. Так, наприклад, воля народу не може бути ефективно реалізована всередині держави, якщо проти цієї держави порушуються такі основні принципи міжнародного права, як принцип незастосування сили або принцип невтручання держав у внутрішні справи одна одної.

Деякі автори, досліджуючи тенденції розвитку міжнародного права, пишуть про процес демократизації міжнародного права, а також про поступове утвердження принципу демократії в системі міжнародного права. Так, український учений Т. Короткий зазначає:

Розглядаючи проблему місця принципу демократії в системі принципів міжнародного права, слід зазначити, що, на нашу думку, цей принцип за своїми характеристиками ближче не до основних принципів міжнародного права (хоча і впливає на їхнє функціонування, і водночас входить у склад принципу поваги прав людини), а до загальних принципів права, які властиві як внутрішньодержавним правовим системам, так і міжнародній правовій системі⁶.

Цей автор також слушно підкреслює тісний зв'язок між демократією та міжнародним правом. Він вважає, що саме у міжнародному праві закріплені демократичні цінності й що саме демократичні держави найбільшою мірою сприяють дотриманню норм і принципів міжнародного права⁷.

Цікаво звернути увагу на той факт, що в сучасному світі навряд чи знайдеться держава, чиє керівництво відверто вважало б себе недемократичним. Швидше навпаки, навіть авторитарні режими не ризикують відверто заявити про свій антидемократизм, а офіційно вважають себе демократіями. Цей факт є свідченням того, що принцип демократії є дійсно загальним принципом права, незважаючи на те, що його зміст і розуміння у різних державах може бути різним.

Як відомо, одним із головних інструментів прямої демократії є референдум, який співвідноситься з міжнародним правом у двох головних аспектах.

Зокрема, держави можуть проводити референдуми на своїй території стосовно певних питань, пов'язаних із міжнародною політикою та міжнародним правом.

Так, приміром, у деяких державах найбільш важливі міжнародні договори можуть бути предметом загальнонаціонального референдуму.

⁶ Т. Короткий, 'Демократизация международного права' (2010) IX Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія" 350.

⁷ Там само.

Конституція Польщі, наприклад, передбачає можливість проведення національного референдуму щодо тих міжнародних договорів, які передбачають передачу частини державних повноважень міжнародній організації. У деяких країнах проводилися референдуми стосовно приєднання до міжнародних організацій.

Цікавим прикладом національного референдуму з питань міжнародно-правового характеру є референдум, який було проведено у Швейцарії у 2018 р. щодо встановлення пріоритету національного права над міжнародним правом і міжнародними договорами. Симптоматично, що у цьому референдумі переважна більшість швейцарських громадян висловилися проти такого пріоритету, тобто фактично підтримала примат міжнародного права над національним законодавством.

З точки зору права референдум, який проводиться у певній державі, повинен відповідати вимогам як національного права (насамперед конституції цієї держави), так і основним принципам міжнародного права.

Відомим прикладом псевдореферендуму, який кричуще порушив конституційне право держави та принципи міжнародного права, є так званий “референдум”, проведений Росією під дулами її окупаційних військ у Криму в 2014 р. Насправді цей “референдум” не був референдумом як таким, а являв собою міжнародний злочин, оскільки явно порушував такі основні принципи міжнародного права, як принцип незастосування сили в міжнародних відносинах, принцип суверенної рівності держав, принцип рівноправ'я та самовизначення народів, принцип територіальної цілісності, принцип непорушності кордонів держав, принцип *pacta sunt servanda* тощо. По суті, це був не референдум, а протиправна військова операція на території суверенної держави, спрямована на прикриття міжнародного злочину агресії, військової окупації та анексії.

Деякі автори, які пишуть на тему референдумів та плебісцитів у міжнародному праві, звертають увагу на різницю між поняттями “референдум” і “плебісцит”. На їхню думку, плебісцит – це різновид референдуму, оскільки він торкається територіальних змін. Наприклад, Л. Волова у своїй книзі “Плебісцит у міжнародному праві” серед основних характеристик плебісциту виокремлює такі: 1) період підготовки до плебісциту довший, ніж період підготовки до референдуму; 2) плебісцит часто проводиться під наглядом ООН або міжнародної комісії; 3) плебісцит має бути добре підготовленим та організованим; 4) термін підготовки до проведення плебісциту має бути не меншим, ніж три місяці; 5) перед проведенням плебісциту треба вивести всі іноземні війська з тієї території, де планується провести плебісцит; 6) у комісії з проведення плебіс-

циту на основі справедливості мають бути представлені різні політичні партії та представники громадськості⁸.

Як бачимо, плебісцит, який є одним зі старих інститутів міжнародного права, а також свідченням демократичних тенденцій у міжнародному праві, передбачає необхідність створення таких правових і політико-організаційних гарантій, які завадили б його зловживанню у міжнародній політиці.

Л. Волова визначає плебісцит як

міжнародно-правовий інститут, який є підставою територіальних змін і врегулювання державних кордонів, в основі якого лежить вільне волевиявлення населення щодо здійснення належного йому суверенного права шляхом демократично організованого таємного голосування остаточно вирішити питання стосовно державної приналежності своєї території⁹.

Одним словом, плебісцит має подвійну правову природу: з одного боку, це – інститут національного права, а з другого – це інститут міжнародного права. Незважаючи на це, суть плебісциту полягає у вільному волевиявленні населення.

З огляду на сказане вище, спробуємо представити таку класифікацію референдумів, пов'язаних із міжнародними відносинами:

1. Національні референдуми з питань, пов'язаних із ратифікацією певних міжнародних договорів.

2. Національні референдуми щодо вступу певної держави до міжнародної організації (наприклад, вступу до Європейського Союзу (далі – ЄС)).

3. Національні референдуми щодо виходу держави з міжнародної організації (приклад – референдум щодо виходу Великої Британії з ЄС).

4. Національні референдуми в державах-членах певної міжнародної організації (наприклад, ЄС) щодо прийняття нових членів.

5. Референдуми щодо виходу суб'єктів федеративної держави з цієї держави (референдум щодо незалежності Квебеку).

6. Референдуми щодо об'єднання декількох держав в одну державу.

7. Референдуми, ініційовані чи проведені під егідою міжнародної організації або міжнародного органу щодо статусу певної території (приклад – плебісцит щодо статусу Саару).

8. Національні референдуми з інших питань міжнародних відносин.

Цілком зрозуміло, що підготовка, проведення і реалізація всіх цих видів референдумів повинні повністю відповідати нормам національного та міжнародного права.

⁸ Л Волова, *Плебісцит в міжнародном праве* (Международные отношения 1972) 54, 122-3.

⁹ Л Волова, *Плебісцит в міжнародном праве* (автореф дисс канд юрид наук, 1968) 22.

Однією з важливих тенденцій еволюції міжнародного права є те, що в ньому з'являються міжнародні документи “м'якого права”, які визначають загальні параметри проведення референдумів. Цікавий приклад – “Кодекс доброї практики щодо референдумів”, розроблений Європейською Комісією “За демократію через право” (Венеційська Комісія), в якому представлені основні принципи проведення референдумів¹⁰.

Як відомо, ще одним інструментом прямої демократії є народна або громадянська ініціатива. Цікаво зазначити, що нещодавно цей інструмент прямої демократії отримав, так би мовити, права громадянства й у міжнародному праві, точніше у праві ЄС. Так, у праві ЄС з'явився інститут європейської громадянської ініціативи. Цей інститут, спрямований на посилення прямої демократії в ЄС, – нововведення Лісабонського договору. Європейська громадянська ініціатива дає змогу 1 млн громадян ЄС із як мінімум однієї чверті держав – членів ЄС звернутися безпосередньо до Венеційської Комісії, щоб зробити пропозицію з питань, які є у компетенції ЄС.

Висновки. Таким чином, принцип народовладдя хоча ще не знайшов чіткого закріплення в міжнародному праві, утім, дедалі більше впливає на його розвиток, а інструменти прямої демократії формуються у межах міжнародного права.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Volova L, *Plebiscit v mezhdunarodnom prave [Plebiscite in International Law]* (Mezhdunarodnye otnoshenija 1972) (in Russian).

Journal articles

2. Roulz Dz, ‘Pravo narodov’ [‘Law of the Peoples’] (2010) 9 Voprosy filosofii <http://vphil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=52> (accessed: 01.08.2019) (in Russian).
3. Korotkij T, ‘Demokratizacija mezhdunarodnogo prava’ [‘Democratization of International Law’] (2010) IX Naukovi pratsi Natsionalnoho universytetu “Odeska yurydychna akademiia” (in Russian).

Thesis

4. Volova L, ‘Plebiscit v mezhdunarodnom prave’ [‘Plebiscite in International Law’] (avtoref diss kand jurid nauk, 1968) (in Russian).

¹⁰ Code of Good Practice on Referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting. European Commission for Democracy through Law. CDL-AD(2007)008rev-cor <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)> (accessed: 01.08.2019).

INTERNATIONAL LAW ASPECTS
OF THE DEMOCRACY PRINCIPLE

ABSTRACT. Along with national law aspects, the principle of democracy also has international law aspects, since in the State's international relations it is a tool which facilitates the interaction of the peoples with each other and the expression of the people's will in international relations through state bodies. An indirect influence on the forming and functioning of international law may be made by international non-governmental organizations. International law comprises certain provisions aimed at protecting peoples and their existence.

The purpose of the article is to determine the relationship of the principle of democracy with the principles of international law and to ascertain the influence of the direct democracy instruments on the development of international law.

Although the principle of democracy is a principle of national, and not of international law, it also applies to international law. This principle is closely linked to such basic principles of international law as the principle of sovereign equality of States, the principle of equal rights and self-determination of peoples and nations, the principle of non-interference of States in each other's internal affairs and respect for human rights. Some thinkers try to conceptualize international law as the law of peoples with own principles. Although modern international law does not contain the principle of democracy, it is an essential condition and a peculiar guarantee of efficient implementation of the democracy principle in national law. Exploring international law development trends, some authors note the process of democratization of international law, and also step-by-step establishment of the democracy principle in the system of international law. The democracy principle is a general principle of law, although its content and understanding may vary from State to State.

One of the main instruments of direct democracy is the referendum, which correlates with international law by two main aspects. First, States may hold referendums in their territory with regard to certain issues related to international politics and international law. Secondly, international practice has the experience of referendums (plebiscites) held under the auspices of international organizations as regards the status of a certain territory. As for the plebiscite, it is one of the old institutions of international law and an evidence of democratic trends in international law. The plebiscite has a dual legal nature: on the one part, it is an institution of national law, and on the other part – the institution of international law. One of important trends in international law evolution is the emerging international “soft law” documents which define the general parameters for holding of referendums.

Therefore, although the principle of democracy has not yet found its clear consolidation in international law, its influence on the latter's development grows increasingly, and the direct democracy instruments are formed within the framework of international law.

KEYWORDS: democracy; direct democracy; referendum; international law; principles of international law; public initiative.