

УДК 342.57

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2024-1-2.10>**Максименко Т. В.,**

аспірантка

Львівського університету бізнесу та права

ORCID: 0000-0002-6600-8596

## ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ НАРОДОВЛАДДЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

### THE MAIN PRINCIPLES OF A PEOPLE'S GOVERNMENT: THEORETICAL AND LEGAL BASIS AS WELL AS IMPLEMENTATION FEATURES

Наведено підходи відомих науковців до трактування сутності понять «демократія» та «народовладдя». Із самої побудови поняття «демократія» видно, що ключовим, вихідним положенням є влада народу. Під народовладдям розуміють приналежність всієї державної влади народу, вільне здійснення ним цієї влади згідно його волі та інтересам. Визнання народу в якості верховного носія державної влади є вираженням народного суверенітету. Системотворчою, сутнісною ознакою та визначальним принципом демократії виступає влада народу (народовладдя). Народ є суб'єктом конституційно-правових відносин, а його правосуб'єктність міститься у суверенітеті і установчому характері народовладдя.

Державну політику у сфері народовладдя можна визначити як цілеспрямовану діяльність органів державної влади щодо визначення засад становлення і розвитку представницької і безпосередньої демократії, нормативного регулювання та реалізації законодавства щодо різних форм народовладдя.

Важливою складовою народовладдя є забезпечення реалізації громадянами своїх виборчих прав. Фактично, саме ситуація із тим, як реалізуються активне і пасивне виборче право, є одним із ключових індикаторів того, наскільки та чи інша політико-правова система відображає принципи народовладдя.

Конституційний принцип рівного виборчого права зобов'язує державу створити рівні умови для реалізації активного та пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості для їх захисту в порядку, передбаченому законом. Очевидно, що наявність невинуватених бар'єрів, які перешкоджають громадянам вільно обирати та бути обраними, свідчить про недотримання базових принципів народовладдя, незважаючи на те, наскільки детально ці принципи регламентовані законодавчими актами.

**Ключові слова:** *народовладдя, демократія, самоврядування, правова політика, референдум, виборче право.*

The approaches of well-known scholars regarding the interpretation of the essence of the concepts of "democracy" and "government of the people" are given. From the very construction of the concept of "democracy" it is clear that the key starting point is a government of the people. A "people's government" means that all the power of the state is controlled by the people, and they are free to exercise this power according to their will and interests. Recognition of the people as the supreme bearer of state power is an expression of a people's sovereignty. A systemic, essential feature and defining principle of democracy is government of the people. The people are the subject of constitutional and legal relations, and their legal rights are contained in the sovereignty and constitutive nature of a people's government.

Public policy with regards to ensuring a people's government can be defined as purposeful activity of public authorities to determine the principles of formation and development of both representative and direct democracy, regulation and implementation of legislation on various possible manifestations of a government of the people.

An important component necessary for a people's government is for citizens to be able to exercise their voting rights. In fact the exact way in which both voting rights and the right to stand for office are implemented, is one of the key indicators of the extent to which a particular political and legal system is able to ensure a government of the people.

The constitutional principle of equal voting rights obliges the state to create equal conditions for the implementation of all voting rights (as well as the right to stand for office) during all stages of the electoral process, as well as equal opportunities for their protection in accordance with the law. It is clear that the existence of barriers to the right of electing and being elected indicates a failure to comply with the basic principles of democracy, regardless of the detail to which these principles are regulated by law.

**Key words:** *democracy, government of the people, self-government, referendum, voting rights, electoral law.*

**Постановка проблеми.** Важливою метою конституційно-правового розвитку України є створення збалансованого механізму взаємодії держави і громадянського суспільства. Одне

з головних місць в даному механізмі, як і в системі конституційних прав і свобод людини і громадянина, займає право на участь в управлінні справами держави. Народовладдя сьогодні

виступає тим невід'ємним елементом політичної системи, який забезпечує досягнення допустимого балансу інтересів, всього різноманіття суб'єктів політичних відносин. Центральною позицією конституційно-правової модернізації є формування справжнього народовладдя, подолання відчуження влади і суспільства [8, с. 257].

Принцип народовладдя закріплено в конституціях таких демократичних країн, як: Франція (стаття 3), Італія (стаття 1), Німеччина (стаття 20). Відповідні конституційні норми більш детально відображено в інших законодавчих актах, спрямованих на виконання цих норм.

Стаття 5 Конституції України також закріплює принцип народовладдя. Проте нормативне закріплення народовладдя, навіть на рівні Основного Закону держави, не завжди свідчить про реальну владу народу. Це, на жаль, має місце й в українських реаліях. З огляду на вищевикладене, важливим є вивчення саме рівня дієвості конкретних форм здійснення народовладдя як показника реального рівня демократії в державі.

Сьогодні Україна продовжує переживати складні та суперечливі процеси, які пов'язані із демократичними перетвореннями, в основі яких знаходиться ідея народовладдя та система цінностей, яка в ній втілена. Саме тому питання, окреслені у даному дослідженні, мають не лише наукову, але й суспільну актуальність. У свою чергу, результати досліджень можуть бути використані на практиці для подальшого вдосконалення правових норм, які мають на меті реалізацію принципів народовладдя.

**Метою дослідження** є аналіз основних принципів і теоретико-конституційних основ реалізації народовладдя.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема реалізації народовладдя неодноразово досліджувалась науковцями вітчизняної та зарубіжної правової думки. Серед вітчизняних науковців варто виділити Н. В. Мішину, О. Г. Мурашина, С. Д. Сворака, Л. М. Шипілова, В. Ф. Нестеровича та інших, а серед зарубіжних – Ф. Люшера, К. Екштайна, Д. Белла, А. Тоффлера тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна правова політика української держави щодо реалізації народовладдя закріплена в Конституції України, у законодавчих актах, насамперед про вибори, референдуми, політичні партії, об'єднання громадян, звернення громадян тощо.

Акт проголошення незалежності України, прийнятий Верховною Радою України 24 серпня 1991 року, посеред інших причин його схвалення згадує про право «на самовизначення, передбачене Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами» та потребу здійснення Декларації про державний суверенітет України. Затвердження його на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року абсолютною більші-

стю голосів (90,3% голосів тих, хто взяв участь у референдумі) легітимізувало відновлену державу як публічно-владну організацію українського народу.

Важливу роль відіграє Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., у якій є розділ «Народовладдя». У ньому зазначається, що народ України – це всі громадяни країни, незалежно від національності, і який є єдиним джерелом державної влади. Відповідно до Декларації, повновладдя українського народу реалізується відповідно до Конституції, причому і безпосередньо, і через народних депутатів. Також Декларацією передбачено, що від імені всього народу може виступати лише Верховна Рада, відповідно такого права не має ні політична партія, ні громадська організація, ні інше угруповання чи окрема особа [4; 2, с. 23].

Особливе місце в процесі інтерпретації основних демократичних інститутів займає саме співвідношення понять народовладдя і демократії. Ми наголосимо на двох основних позиціях: або зазначені поняття синонімічні, або розрізняються за низкою ознак. Іншою причиною відсутності повномасштабного аналізу явища народовладдя є те, що воно здається звичним, апріорним принципом демократії, а відтак знаходиться «в тіні» останньої. В цьому аспекті показовим є зауваження Л. Петражицького, що із визначенням суті досліджуваного поняття в науці зазвичай обходяться настільки обережно, що із наявних джерел неможливо зрозуміти реальне ставлення автора про природу того, про що вони ведуть мову. Наведене спричиняє нагальну потребу дослідити юридичну природу демократії та народовладдя, оскільки саме це дасть змогу показати їх характерні ознаки і власну, іманентну лише кожному з цих явищ, специфіку. В такому ракурсі найбільш перспективним для дослідження виступає аналіз, що ґрунтується на системному методі [12, с. 8].

Ще Ж.-Ж. Руссо вважав головними властивостями народного суверенітету невідчужуваність, неподільність, адже суверенітет не може бути представлений з тієї ж самої причини, з якої він не може бути відчужений. Дж. Локк зазначав, що «хто б не володів законодавчою або верховною владою у будь-якій державі, він зобов'язаний правити відповідно до встановлених постійних законів, що виголошені народом». У своїй промові 1863 року Авраам Лінкольн зазначив: «...що влада народу, від народу, для народу, не зникне з Землі» [13], таким чином наголошуючи на принципах рівності, демократії та народовладдя.

У конституційно-правовому дискурсі справедливим можна вважати твердження про те, що народовладдя є виразом демократизму української держави як її важливої конституційної характеристики. Як справедливо зазначає В. В. Комарова, демократизм держави знахо-

дить вираження у забезпеченні в ньому народовладдя. Демократична держава зобов'язана створювати необхідні правові механізми для збереження сутнісного змісту демократії.

Як зазначає О. О. Кутафін, поряд з народовладдям демократизм України знаходить своє вираження в політичному різноманітті, місцевому самоврядуванні і свободі особистості [8, с. 160].

Л. М. Шипілов розглядає форми безпосереднього народовладдя як пряме владне волевиявлення народу, яке тягне за собою юридичні наслідки із суспільно значущих питань [12]. В. Ф. Погорілко зазначає, що пряме народовладдя, як і будь-яка влада, здійснюється в певних формах, які становлять, як правило, способи волевиявлення народу з метою здійснення суспільних функцій, що мають правові наслідки.

На думку Е. Даунса, управління державою може вважатися демократичним, якщо воно здійснюється з урахуванням восьми умов. Серед таких автор зазначає: по-перше, обрання органів влади; по-друге, незмінність часових інтервалів між електоральними циклами; по-третє, загальний характер виборів; по-четверте, дотримання принципу «один виборець – один голос»; по-п'яте, право партії, що перемогла на формування уряду; по-шосте, відмова від насильницького захоплення влади; по-сьоме, відсутність переслідувань опозиційних партій; по-восьме, багатопартійність у виборчому процесі.

Таким чином, проаналізувавши ключові риси демократії, ми можемо зробити висновок, що системотворчою, сутнісною ознакою та визначальним принципом демократії виступає влада народу (народовладдя). Інші ж ознаки демократії щодо влади народу являють собою умову, без якої не може бути інакше в демократичному суспільстві, і які виконують обслуговуючу та формалізуючу роль.

А народовладдя у цьому аспекті можна охарактеризувати як належність і здійснення влади народом у власних інтересах у правовій, демократичній формі на засадах гарантування та втілення прав і свобод людини. І народовладдя, і демократія визначаються через категорію держави, в чому і відкривається їхній діалектичний зв'язок: народовладдя і демократія співвідносяться як сутність і форма держави [12, с. 39].

Таким чином, поняття народовладдя може бути визначене як сутність держави, яка полягає у належності та здійсненні влади народом у власних інтересах у правовій, демократичній формі на засадах гарантування та втілення прав і свобод людини [6, с. 26].

Державну політику у сфері народовладдя можна визначити як цілеспрямовану діяльність органів державної влади щодо визначення засад становлення і розвитку представницької і безпосередньої демократії, нормативного регу-

лювання та реалізації законодавства щодо різних форм народовладдя.

Правова політика щодо народовладдя безпосередньо пов'язана з правосвідомістю громадян у сфері реалізації політичних прав, з політичною культурою, ідеологією державотворення. З огляду на те, що феномен народовладдя пов'язаний з Конституцією, з поточним конституційним законодавством, яке встановлює процедуру реалізації таких основних форм безпосередньої демократії, як вибори, референдуми, правову політику української держави щодо народовладдя можна також визначити як конституційно-правову. Вона пов'язана з рівнем правової культури і правової ідеології. Конституційно-правова політика та Конституція відображають правову культуру суспільства, в умовах якої виникають [7, с. 243].

Однією з якісних характеристик правової політики Української держави щодо реалізації народовладдя є її державно-владний характер, владно-імперативний зміст. Вона є правовою, оскільки: а) ґрунтується на нормах права, насамперед конституційного права України, і пов'язана правом; б) реалізується правовими методами, причому в конституційному праві України посилюється вплив і значущість процесуально-процедурних норм (особливо щодо регламентації виборів і референдумів); в) охоплює правову сферу діяльності; г) за потреби спирається на примус, хоча специфікою норм конституційного права, які регламентують вибори, референдуми, загалом конституційно-правові відносини, є те, що меншість із цих норм мають санкції; ґ) має публічний, офіційний характер.

Для того, щоб народний суверенітет перейшов у стан державного, тобто відбулася владна трансмісія, необхідно, щоб останній виражав народну волю, і як наслідок, – сприйняття народом діяльності держави як такої, що відповідає його інтересам. А оскільки народ є категорією тривалою в часі, а відтак явищем динамічним, то й сам цей процес уповноваження владою має бути постійно діючим: влада вважається законною доти, доки існує згода тих, відносно кого ця влада здійснюється. А народ, як зауважує Д. Х. Хеллоуелл, не дає такої згоди раз і назавжди, оскільки дарування згоди є безперервний процес [12, с. 85].

Легальність влади визначається як юридичне обґрунтування влади, відповідність дій державних органів існуючому в країні законодавству. Проте можна дійти висновку, що це є завузьким підходом до визначення поняття. Легальність, що перекладається з латини як «законність», відіграє більш ширшу роль в демократично-організованому суспільстві, аніж здається на перший погляд. Право на всіх стадіях свого існування об'єктивно детерміноване народом. Будучи соціальним витвором, характеризується своєю матеріальною обумовленістю [10, с. 84].

Важливою складовою народовладдя є забезпечення реалізації громадянами своїх виборчих прав. Фактично, саме ситуація із тим, як реалізуються активне і пасивне виборче право, є одним із ключових індикаторів того, наскільки та чи інша політико-правова система відображає принципи народовладдя. Очевидно, що наявність невиправданих бар'єрів, які перешкоджають громадянам вільно обирати та бути обраними, свідчить про недотримання базових принципів народовладдя, незважаючи на те, наскільки детально ці принципи регламентовані законодавчими актами.

На шляху реалізації головних засад народовладдя в електорально-правових процесах стоїть процес партикуляризації (відособлення) державного апарату від народу. Сама ж обумовленість такого процесу впливає з діалектики зв'язків між народом, його державною формою та владною функцією. Публічно-владна організація народу має подвійну об'єктивізацію. Як зазначає Л. Мамут, з одного боку вона об'єктивується в усіх людях, що складають державно-організоване суспільство; це їх діяльністю актуалізується і реалізується публічна влада як соціальна функція. З іншого – вона об'єктивується в системі структур публічно-владних відносин, інститутів, норм, процедур, ролей тощо; ці структури відтворюються та видозмінюються людською діяльністю, але разом із тим вони забезпечують та спрямовують її [12, с. 84].

Конституційний принцип рівного виборчого права зобов'язує державу створити рівні умови для реалізації активного та пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості для їх захисту в порядку, передбаченому законом. Таку ж правову позицію, згідно з якою «всім виборцям і всім кандидатам у народні депутати України Конституція надає і гарантує рівні правові можливості для реалізації своїх виборчих прав», висловив Конституційний Суд України в абзаці першому пункту 10 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 [11].

У 2020 році набув чинності Виборчий кодекс України, нормами якого було кодифіковано і водночас суттєво змінено систему виборчого законодавства України [3]. Утім, і норми цього законодавчого акту системно не вирішували проблему забезпечення електорального виміру народовладдя. Зокрема, це стосується наступних системних вад нового законодавчого акту: декларативності поняття «відкритих списків», встановлення надмірних виборчих застав, створення нерівних умов для кандидатів та полі-

тичних сил у передвиборчій агітації, наявності прогалін, які уможливають прихований підкуп виборців тощо.

У січні 2020 р. у Верховній Раді України була створена Робоча група з розробки проектів законів з питань народовладдя. Вона схвалила перший законопроект у сфері прямої демократії, а саме – «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» (реєстраційний номер 3112-1).

26 січня 2021 р. було прийнято Закон «Про всеукраїнський референдум». Даним законом визначено основні принципи проведення всеукраїнського референдуму: 1) загального права голосу; 2) рівного права голосу; 3) прямого волевиявлення; 4) вільної участі у всеукраїнському референдумі; 5) добровільної участі у всеукраїнському референдумі; 6) таємного голосування; 7) особистого голосування; 8) однократного голосування; 9) публічності та відкритості процесу всеукраїнського референдуму [5].

Утім, частина норм цього закону насправді не узгоджується із задекларованими принципами, ставлячи численні і нічим не виправдані перепони на шляху реалізації громадянами права ініціювати референдум. Зокрема, процедура скликання референдуму за народною ініціативою вбачається надмірно ускладненою. Отже, задекларовані засади народовладдя у даному законі насправді не підкріплені нормами, які забезпечують безперешкодну реалізацію цих засад, що робить ці засади суто декларативними.

**Висновки.** Накопичений історичний досвід багатьох зарубіжних держав іказує, що характер змісту і ступінь реалізації принципу народовладдя в національних правових системах є не тільки найважливішим фактором становлення і розвитку демократичного суспільства, а й основоположною умовою поступального розвитку держави як політичного утворення. Наведено підходи відомих науковців до трактування сутності понять «демократія» та «народовладдя». Під народовладдям розуміють приналежність всієї державної влади народу, вільне здійснення ним цієї влади згідно його волі та інтересам. Визнання народу в якості верховного носія державної влади є вираженням народного суверенітету. Системотворчою, сутнісною ознакою та визначальним принципом демократії виступає влада народу (народовладдя).

Державну політику у сфері народовладдя можна визначити як цілеспрямовану діяльність органів державної влади щодо визначення засад становлення і розвитку представницької і безпосередньої демократії, нормативного регулювання та реалізації законодавства щодо різних форм народовладдя.

#### Список використаних джерел:

1. Акт проголошення незалежності України: Прийнятий Верховною Радою України 24 липня 1991 року. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. 502 с.



2. Богів Я. С., Ковальчук В. Б. Народне представництво як особлива форма народовладдя. Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави. Львів, 2019. С. 22–23.
3. Вибірчий кодекс України. 01.08.2021 р. № 396-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 15.08.2021).
4. Декларація про державний суверенітет України: Прийнята ВР УРСР 16 липня 1990 року. Відомості Верховної Ради України. 1990. № 31. 429 с .
5. Закон України «Про всеукраїнський референдум». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>. (дата звернення: 15.08.2021).
6. Кравчук В. М. Система громадського контролю як складова народовладдя. Публічне право: науково-практичний юридичний журнал. 2019. № 2. С. 24-30.
7. Лоленко О. А. Відкриті дані як інструмент народовладдя. Право України. 2019. № 11. С. 241–254.
8. Нагорняк Т., Пачос Ю., Полторак В. Громадянська освіта як інструмент формування культури участі в контексті реалізації реального народовладдя в Україні. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Vol. 7. Iss. 2. P. 159–167.
9. Перевалова Л. В., Окладна М. Г. Реалізація принципу народовладдя в сучасній Україні. Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти. Харків: НТУ «ХПІ», 2017. С. 255–267.
10. Різник С. В. Верховенство Конституції: від ідеї до реалізації. Конституція і конституційні зміни в Україні: збірник присвячений пам'яті Віктора Мусіяки. / Центр Разумкова. Київ: «Заповіт», 2020. С. 82–92.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98#Text> (дата звернення: 20.08.2021).
12. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави: монографія. Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків: ФІНН, 2009. 216 с.
13. Transcript of Cornell University's Copy of President Lincoln's speech at Gettysburg on November 19, 1863 URL: [https://rnc.library.cornell.edu/gettysburg/good\\_cause/transcript.htm](https://rnc.library.cornell.edu/gettysburg/good_cause/transcript.htm) (прим. переклад автора).