

УДК 342.1

doi.org/10.30970/jcl.1.2023.1



Юрій Бисага

доктор юридичних наук, професор, завідувач
кафедри конституційного права та порівняльного
правознавства Ужгородського національного
університету, заслужений юрист України
E-mail: yuri.bisaga@uzhnu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-8797-5665



Олег Придачук

кандидат юридичних наук,
суддя Ужгородського міськрайонного суду
Закарпатської області, Україна
E-mail: inbox@ug.zk.court.gov.ua

НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ ЯК ПРИНЦИП ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

PEOPLE'S POWER IN UKRAINE AS A PRINCIPLE OF FORMATION OF STATE AUTHORITIES

Yurii Bysaha | Oleh Prydachuk

Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional Law and comparative jurisprudence at
Uzhhorod National University, Honored lawyer of Ukraine /
Candidate of Law, Judge of the Uzhgorod district court of the Transcarpathian region, Ukraine

Abstract | It was noted that the exercise of state power by the people is both a criterion for the existence of democracy and one of the central elements of a citizen's political rights, and the realization of popular sovereignty actually occurs in the process of exercise of state power by the people. The level of development of people's power in a specific country, i.e. the real influence of the will of the people on solving issues of state and social life, determines the objective level of democracy of the state. It is noted that when defining the concept of "direct exercise of power by the people", one should start from its main features, in particular, the fact that it is a process of directly revealing the will of the people or part of it, which is carried out in forms that are not directly prohibited by the norms of the Constitution and laws, on issues, which are of public interest, which causes the emergence of legal consequences and participation in which is guaranteed by the state. The functions of institutions of direct people's power are the main directions of influence that express their social purpose.

Based on the analysis of the experience of foreign countries and domestic legislation, the following functions of the direct exercise of power by the people are distinguished: state building; installation; legislative; unifying; cultural and educational; affirmative

The authors point out that the exercise of legal protection of the constitution is part of the powers of the people, which they have the right to exercise both directly and through indirect people's power, and after studying the formation and features of the modern institution of representative and direct people's power, we can conclude about the exceptional role of both forms of implementation of this institution in the effective protect the constitution by the people. It is the interaction and complementarity of direct and indirect people's power that are the conditions for the most perfect formulation and implementation of the people's will, including in the matter of legal protection of the basic law.

Keywords: bodies of state power, judicial power, principle of people's power, organization of judicial power, implementation of direct democracy.

Анотація | Зазначено, здійснення державної влади народом є одночасно критерієм існування демократії та одним з центральних елементів політичних прав громадянина, а реалізація народного суверенітету фактично відбувається в процесі здійснення державної влади народом. Рівень розвитку народовладдя в конкретній країні, тобто реальний вплив волі народу на вирішення питань державного та суспільного життя, визначає об'єктивний рівень демократичності держави.

Відзначається, при визначенні поняття «безпосереднє здійснення влади народом» слід відштовхуватись від основних його ознак, зокрема того, що це процес безпосереднього виявлення волі народу або його частини, який здійснюється у формах, на які немає прямої заборони в нормах Конституції та законів, з питань, що становлять суспільний інтерес, який спричиняє виникнення юридичних наслідків та участь в якому гарантується державою. Функції інститутів безпосереднього народовладдя – це основні напрямки впливу, які виражають їх соціальне призначення.

На підставі аналізу досвіду зарубіжних країн та вітчизняного законодавства виокремлено наступні функції безпосереднього здійснення влади народом: державне будівництво; установча; законотворча; об'єднуюча; культурно-виховна; затверджувальна.

Автори вказують, що здійснення правового захисту конституції входить до повноважень народу, які він вправі здійснювати і безпосередньо, і шляхом опосередкованого народовладдя. Також дослідивши становлення та особливості сучасного інституту представницького та безпосереднього народовладдя, можемо зробити висновок про виняткову роль обох форм реалізації цього інституту у ефективному захисті конституції народом. Саме взаємодія і взаємодоповнення безпосереднього і опосередкованого народовладдя є умовами найдосконалішого формулювання і реалізації волі народу, зокрема і в питанні правового захисту основного закону.

Ключові слова: органи державної влади, судова влада, принцип народовладдя, організація судової влади, здійснення прямої демократії.

Постановка питання. Правова система України ґрунтується на закріпленому статтею 5 Конституції України основоположному принципі, що єдиним джерелом державної влади та носієм суверенітету є народ.

Національна адаптація ідеї правового захисту конституції в Україні задумувалася як один з засобів демократизації нової незалежної держави на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень. Водночас практика реалізації цих принципів, як і в багатьох інших сферах суспільного життя в Україні, не завжди відповідала їх декларованим положенням. Адже, враховуючи особливу природу конституції, яка є не тільки юридичним, а й політико-правовим документом, державні органи, на яких покладено функцію здійснення конституційного контролю, нерідко стають заручниками особливостей національного політичного процесу¹.

¹ Придачук О.А., Белов Д.М. Місце та роль судової влади в системі органів державної влади: реалізація принципу народовладдя. Аналітично-порівняльне правознавство. № 1. 2023. С. 101-109.

Тому ефективно функціонування інших реальних і дієвих способів правового захисту Конституції України, зокрема здійснення цієї місії Українським народом, мають значення, яке важко переоцінити.

Питанням конституційно-правового статусу народу, реалізації його функцій та повноважень, зокрема в сфері формування органів державної влади, більшою чи меншою мірою, присвячували свої наукові праці такі вітчизняні вчені як: Д.М. Белов, Л.В. Бориславський, С. Головатий, М.В. Громовчук, І.М. Жаровська, В.С. Журавський, В.М. Кампо, М. Козюбра, В.Д. Людвік, О.Г. Мурашин, П.М. Рабінювич, С.В. Різник, О.В. Радченко, М.Д. Савенко, М.В. Савчин, М.В. Селіванов, І.Д. Сліденко, П.Б. Стецюк, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко та ін.

Автори ставлять собі за **мету** розглянути інститут народовладдя в Україні, як принцип формування органів державної влади.

Виклад матеріалу дослідження. Правова система України ґрунтується на підході, що єдиним джерелом державної влади та носієм суверенітету є народ, що закріплено статтею 5 Конституції України, тому вкрай важливо дослідити юридичні інструменти та форми здійснення народом своєї влади.

Пріоритет прав людини, визнання людини найвищою соціальною цінністю, вирішення державних справ на основі волі більшості, при одночасному гарантуванні правового статусу меншості, є тими складовими, які в сукупності становлять основу та умови існування демократичного режиму. Хоча дослівно з латинської термін «демократія» означає «влада народу», все ж не будемо вдаватися до розмиття меж між концепціями демократичного режиму та здійснення народовладдя, адже ці поняття належить до різних площин: демократія – це режим, а здійснення влади народом – це політико-правовий процес².

Цікавим для юридичної науки є також співвідношення категорій «політичні права громадянина» та «здійснення влади народом». Зазначимо, що народний суверенітет визначається як правосу́б'єктність народу в таких питаннях, як формування своєї держави, визначення конституційної моделі характеристик держави, обрання представників до органів держави та місцевого самоврядування, володіння, користування та розпорядження ресурсами, а також вирішення інших питань державного буття. Оскільки Український народ – це сукупність громадян України різних національностей, систему політичних прав та обов'язків громадян можна справедливо вважати основою для здійснення влади народом³.

Зв'язок між політичними правами окремого громадянина та здійсненням державної влади народом є нерозривним, адже політичні права громадянина є інструментом для здійснення волі народу; натомість режим, за якого державна влада реалізується народом (демократія), є гарантією забезпечення політичних прав громадян.

Отож, здійснення державної влади народом є одночасно критерієм існування демократії та одним з центральних елементів політичних прав громадянина, а реалізація народного суверенітету фактично відбувається в процесі здійснення державної влади народом. Рівень розвитку народовладдя в конкретній країні, тобто реальний вплив волі народу на вирішення питань державного та суспільного життя, визначає об'єктивний рівень демократичності держави.

В науці конституційного права поширене вживання звороту «участь громадян в управлінні державними справами», під яким П. Грабильніков розуміє можливість, гарантовану Конституцією України та законодавством безпосередньо або через представників брати участь у здійсненні влади народу, державної влади, місцевого самоврядування, доступу до несення державної служби,

² Белов Д.М., Белова М.В. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: доктринальні та нормативні основи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2022. Вип. 74. С. 85-90.

³ Белов Д.М., Громовчук М.В. Конституційно-правові засади статусу особи: окремі аспекти. *Аналітично-порівняльне право*. № 1. 2021. С. 21-26.

до здійснення правосуддя, прирівнюючи його таким чином до здійснення влади народу⁴ [22, с. 197]. Право на управління державними справами є лише елементом масиву політичних прав, відмінною ознакою якого є участь кожного громадянина особисто та безпосередньо.

Погоджуючись з тим, що право на управління державними справами є складовою політичних прав громадян, які включають також право на свободу об'єднання громадян (в політичні партії та громадські формування), на мирні беззбройні збори, походи, мітинги, демонстрації, на спрямування індивідуальних та колективних письмових звернень або на особисте звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб, висловлюємо переконання, що громадяни можуть здійснювати управління державними справами не лише безпосередньо, але й через обраних представників (народних депутатів, Президента України, депутатів місцевих рад, міських голів).

Здійснення влади народом включає не лише управління державними справами (формування складу органів держави та місцевого самоврядування, здійснення державної влади на постах державного апарату, участь в правосудді через присяжних та народних засідателів, прийняття рішень та законів на референдумах), але й реалізацію установчої влади народом шляхом прямої демократії, в результаті здійснення якої і створюється держава, управління справами якої належить до можливостей народу. У міжнародно-правових документах (Загальна декларація прав людини 1948 р. та Міжнародний пакт про громадянські політичні права 1966 р.) містяться такі поняття як «управління власною країною» та «ведення справ держави». На нашу думку, за своїм змістом ці поняття можна прирівняти до передбаченої законодавством України концепції «участь в управлінні державними справами».

Здійснення народної влади відбувається у двох загальновизнаних формах: безпосередній (прямій, особистій) та опосередкованій (непрямій, представницькій) – через виборні установи або представницькі органи.

Основою здійснення безпосереднього народовладдя є природно-правовий підхід, який визнає народ джерелом влади, а безпосереднє народовладдя – пріоритетним та безумовним способом її здійснення. Загальна декларація прав людини 1948 року встановила право кожної людини (не залежно від громадянства) брати участь в «управлінні власною країною безпосередньо або через вільно обраних представників»⁵.

Здійснення влади народу у безпосередній формі історично передувало виникненню інститутів представницького народовладдя – так зразками безпосереднього здійснення влади народу є народні збори в Давній Греції, віча в Київській Русі, загальні збори в Україні часів Гетьманщини, збори громадян міст, які були наділені Магдебурзьким правом. Здійснення народовладдя передбачає чотири обов'язкові елементи: ініціативу народу; активність, спрямовану на реалізацію ініціативи; пряму участь у вирішенні питань державного життя та усвідомлення моральної відповідальності народу за наслідки здійснення своєї волі.

Здійснення влади народу є провідною категорією конституціоналізму, проявом установчої влади, яка належить виключно народу, та є первинною відносно всіх інших інститутів держави. Вибори та референдум є найдосконалішими формами здійснення безпосереднього народовладдя, адже в результаті їх проведення воля народу щодо певного питання державного життя не лише формується, проявляється, обробляється та фіксується, а й набуває юридичної сили, тобто легітимізується. В Конституції України інститути виборів та референдуму отримали регламентацію в

⁴ Грабильніков А.В. Громадянин України – суб'єкт політичної системи. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 24. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. с. 196-204.

⁵ Загальна декларація прав людини і громадянина : міжнародний документ від 10 грудня 1948 р. // URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_01

окремому розділі, процес внесення змін в який є суттєво ускладненим, а їх значимість підкреслюється логічним розміщенням розділу III «Вибори. Референдум» відразу після розділів, які визначають загальні засади конституційного ладу і правовий статус людини і громадянина⁶.

Водночас повноваження державних органів у питаннях ініціювання, призначення виборів та референдумів, залучення суб'єктів виборчого процесу, юридичного гарантування активного виборчого права регулюються розділами IV, V, VI та XXI Конституції України.

Концепція безпосереднього народовладдя у вітчизняній науці та конституційній практиці перебуває на етапі становлення, адже виборче законодавство зазнає постійних змін, що свідчить про те, що оптимальну модель наразі не віднайдено. Прийняття Конституції 1996 року, яка закріпила основоположні засади здійснення прямого народовладдя в Україні стало фундаментальною подією та відправною точкою в цьому процесі.

Щодо самого поняття «безпосереднє народовладдя», то в доктрині присутні різні підходи до його визначення. За В. Погорілком, цей термін означає пряме волевиявлення народних мас при розробці і прийнятті державних рішень, а також пряма участь в їх впровадженні у життя та здійсненні контролю⁷ [95, с. 602], а Г. Шахназаров визначає пряме народовладдя як порядок, за якого пряме і конкретне волевиявлення громадян є основою для прийняття всіх рішень.

При визначенні поняття «безпосереднє здійснення влади народом» слід відштовхуватись від основних його ознак, зокрема того, що це процес безпосереднього виявлення волі народу або його частини, який здійснюється у формах, на які немає прямої заборони в нормах Конституції та законів, з питань, які становлять суспільний інтерес, який спричиняє виникнення юридичних наслідків та участь в якому гарантується державою. Функції інститутів безпосереднього народовладдя – це основні напрямки впливу, які виражають їх соціальне призначення.

На підставі аналізу досвіду зарубіжних країн та вітчизняного законодавства, можна виокремити наступні функції безпосереднього здійснення влади народом:

- державне будівництво (утворення держави, забезпечення недоторканості суверенітету, цілісності та неподільності держави, прийняття основного закону);
- установча (створення системи органів державної влади і місцевого самоврядування);
- законотворча (підготовка, прийняття загальнообов'язкових правил поведінки, які поширюються на громадян країни або громадян країни у певній адміністративно-територіальній одиниці);
- об'єднуюча (інтеграція всіх елементів народу в міцне об'єднання, вирішення проблемних аспектів їх соціального співжиття, вироблення національної самоідентифікації);
- культурно-виховна (залучення народу до різних проявів культурного життя, підвищення загального рівня освіченості, зокрема правової свідомості, розвиток інститутів громадянського суспільства);
- затверджувальна (схвалення або опротестування народом рішень органів державної влади та місцевого самоврядування).

За результатами здійснення безпосереднього народовладдя приймаються акти, які входять до системи права та одночасно до правової системи, на рівні із правосвідомістю, правовою культурою та принципами права. Акти безпосереднього народовладдя є обов'язковою ланкою цього ланцюга, адже можуть одночасно служити цілцю правової системи та її засобом. Безпосередня правотворчість, як юридично закріплена процедура, спрямована на легітимацію волі народу, її формування та трансформування у загальнообов'язкові правила поведінки, складається з двох етапів: власне формування волі народу, що не створює юридичних прав та обов'язків; та надання цій волі юридичної сили, що потребує по-перше, розробки, обговорення і схвалення проекту, по-друге, його

⁶ Данко В.Й., Белов Д.М. Правові позиції Конституційного Суду України: аналіз правової доктрини. Науковий вісник УжНУ. Серія «Право». Випуск 73(5). 2022. С. 33-39.

⁷ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України : навч. посіб. К. : Ліра, 2006. 366 с.

прийняття в ході здійснення безпосереднього народовладдя, і по-третє, офіційного опублікування⁸.

Щодо змістовних обмежень здійснення народовладдя встановлено, що влада народу поширюється на всі суспільні відносини: політичні, економічні, культурні, соціальні тощо. Однак статтею 74 Конституції України передбачене коло питань, які не можуть вирішуватись шляхом референдуму, зокрема податки, бюджет та амністія, натомість рішення про зміну території України, згідно зі статтею 73 Конституції України, може прийматись винятково на всеукраїнському референдумі. Отож, всі суспільно значущі питання внутрішнього та зовнішнього життя держави, окрім вказаних викнятков, можуть вирішуватись шляхом здійснення безпосереднього народовладдя за процедурою референдуму.

Делегування влади при здійсненні безпосереднього народовладдя характеризується через наступні змістовні ознаки: по-перше, існує елемент свідомого волевиявлення, адже народ безпосередньо обирає модель владних відносин, яка відповідає його волі та об'єктивно існуючим обставинам суспільного життя. По-друге, елемент безпосередності участі народу займає домінуюче становище відносно опосередкованості. По-третє, безпосередня форма народовладдя наділена імперативним характером, при врахуванні тієї обставини, що існують дорадчі види безпосереднього здійснення влади народом (такі як громадські обговорення, петиції, протести), які не є винятком з правила, а навпаки сприяють легітимності тих процедур, рішення, прийняті під час яких, є загальнообов'язковими (референдуми та вибори)⁹.

Передбачене процедурне обмеження здійснення народовладдя, адже влада народу має здійснюватися у формах, юридично закріплених основним законом. Форми здійснення безпосереднього народовладдя – це способи виявлення волі народу щодо питань державного життя, від яких залежить юридична сила та політичні наслідки результатів народного волевиявлення. Формами безпосереднього здійснення влади народу, які є найпоширенішими в країнах сучасного світу, безперечно є вибори та референдум.

Стаття 69 Конституції України передбачає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум, а також інші форми безпосередньої демократії. Хоча жодних наукових дискусій не виникає щодо того, що вибори та референдум є пріоритетними формами здійснення влади народу, доцільно було б також визначити перелік «інших форм безпосередньої демократії», на які є посилання в Конституції.

Практиці конституціоналізму відомі такі форми народовладдя, як громадські слухання, обговорення, відкликання обранців з посад, збори громадян, демонстрації, мітинги, протести та навіть повстання. Юридична природа цих інститутів різниться залежно від імперативності виконання вираженої волі народу, адже законом може бути встановлене їх обов'язкове виконання або навпаки, дорадчий характер, натомість здійснення народовладдя в насильницькій формі, нехтування при цьому недоторканими правами та свободами людини та громадянина може бути підставою визнання нелегітимності таких дій. Процедура організації, проведення, виявлення результатів прямого волевиявлення регламентується спеціальними законами.

Висновки. Обґрунтувавши, що здійснення правового захисту конституції входить до повноважень народу, які він вправі здійснювати і безпосередньо, і шляхом опосередкованого народовладдя, а також дослідивши становлення та особливості сучасного інституту представницького та безпосереднього народовладдя, можемо зробити висновок про виняткову роль обох форм реалізації цього інституту у ефективному захисті конституції народом. Саме взаємодія і взаємодоповнення безпосереднього і опосередкованого народовладдя є умовами найдосконалішого формування і реалізації волі народу, зокрема і в питанні правового захисту основного закону.

⁸ Шипілов Л.М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2004. 19 с.

⁹ Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм : монографія; Юридична фірма Салком, Науково-аналітичний центр. К. : Юріком Інтер, 2005. 560 с.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Белов Д.М. Белова М.В. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: доктринальні та нормативні основи. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2022. Вип. 74. С. 85-90.
2. Белов Д.М., Громовчук М.В. Конституційно-правові засади статусу особи: окремі аспекти. Аналітично-порівняльне право. № 1. 2021. С. 21-26.
3. Грабильніков А. В. Громадянин України – суб'єкт політичної системи. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 24. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. с. 196-204.
4. Данко В.Й., Белов Д.М. Правові позиції Конституційного Суду України: аналіз правової доктрини. Науковий вісник УжНУ. Серія «Право». Випуск 73(5). 2022. С. 33-39.
5. Загальна декларація прав людини і громадянина: міжнародний документ від 10 грудня 1948 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_01
6. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: навч. посіб. К.: Ліра, 2006. 366 с.
7. Придачук О.А., Белов Д.М. Місце та роль судової влади в системі органів державної влади: реалізація принципу народовладдя. Аналітично-порівняльне правознавство. № 1. 2023. С. 101-109.
8. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: монографія; Юридична фірма Салком, Науково аналітичний центр. К.: Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
9. Шипілов Л. М. Принципи народовладдя і його здійснення в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2004. 19 с.

References

Bibliography:

1. Bielov D.M. Bielova M.V. Systema zakhystu prav i svobod liudyny i hromadianyna: doktrynalni ta normatyvni osnovy. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia «Pravo». 2022. Vyp. 74. S. 85-90.
2. Bielov D.M., Hromovchuk M.V. Konstytutsiino-pravovi zasady statusu osoby: okremi aspekty. Analitychno-porivniialne pravo. № 1. 2021. S. 21-26.
3. Danko V.Y., Bielov D.M. Pravovi pozytsii Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: analiz pravovoi doktryny. Naukovyi visnyk UzhNU. Seriiia «Pravo». Vypusk 73(5). 2022. C. 33-39.
4. Hrabylnikov A. V. Hromadianyn Ukrainy – subiekt politychnoi systemy. Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky. Vyp. 24. K.: Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2004. s. 196-204.
5. Pohorilko V. F., Fedorenko V. L. Referendne pravo Ukrainy: navch. posib. K.: Lira, 2006. 366 s.
6. Prydachuk O.A., Bielov D.M. Mistse ta rol sudovoi vlady v systemi orhaniv derzhavnoi vlady: realizatsiia pryntsypu narodovladdia. Analitychno-porivniialne pravoznavstvo. № 1. 2023. S. 101-109.
7. Shapoval V.M. Suchasnyi konstytutsionalizm: monohrafiia; Yurydychna firma Salkom, Naukovo analitychnyi tsentr. K.: Yurinkom Inter, 2005. 560 s.
8. Shypilov L. M. Pryntsyp narodovladdia i yoho zdiisnennia v Ukraini: avtoref. dys. kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01; Natsionalna yurydychna akademiia Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. KH., 2004. 19 s.
9. Zahalna deklaratsiia prav liudyny i hromadianyna: mizhnarodnyi dokument vid 10 hrudnia 1948 r. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_01