

УДК 342.8

Т. А. Кравченко
кандидат політичних наук,
Міжнародна Академія управління персоналом

ПРИНЦИП НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ В МЕХАНІЗМІ ЛЕГІТИМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Реалізація конституційного принципу народного суверенітету є тією неодмінною умовою, яка закладає основи легітимації державної влади. Лише народ, що є єдиним джерелом влади, наділений правом визначати те, які рішення чинної влади є легітимними. Легітимація як процес визнання влади справедливою є колективним актом, який безпосередньо пов'язаний із народним волевиявленням. Легітимація можлива лише за умов, якщо закони та рішення чинної влади виражають волю народу, а це передбачає його активну участь у правовому та політичному житті держави. Закріплюючи на конституційному рівні принцип народного суверенітету, відбувається не лише конституювання та легалізація основ демократії, а й закладення умов для легітимації влади у правовій демократичній державі.

Окремі аспекти становлення та розвитку доктрини народного суверенітету та легітимності державної влади знайшли відображення у працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема Т. Андрусіяка, В. Ковальчука, І. Куян, Ю. Крашенинкової, К. Лефора, О. Лейста, П. Манана, В. Нерсесянца, П. Новгородцева, О. Скрипнюка, Б. Чичеріна, О. Щербанюк.

Мета статті – проаналізувати принцип народного суверенітету в механізмі легітимації державної влади.

Принцип народного суверенітету знайшов своє вираження в низці конкретних засобів реалізації влади. Участь громадян в управлінні державою може здійснюватися як безпосередньо (шляхом волевиявлення на виборах чи референдумах, а також особистої участі в діяльності органів державної влади), так і опосередковано через виборних представників в органах влади. При цьому обидва варіанти реалізації народного суверенітету є формою здійснення громадянами своєї влади, яка наповнює її легітимним змістом.

Виходячи з правового розуміння категорії легітимності та теоретичної конструкції механізму легітимації, які були предметом дослідження в попередніх частинах праці, аналіз різних форм реалізації принципу народного суверенітету потребує окремого застереження щодо суті легітимності. Так, реалізація таких інструментів народного суверенітету, як вибори та референдум, пов'язана з абсолютним процесом легітимації, оскільки громадяни (як суб'єкти цього процесу) здійснюють його самостійно та лише з власного волевиявлен-

ня. З іншого боку, такі представницькі механізми легітимації, як діяльність виборних органів державної влади, очевидно, не можуть вважатися ідентичною умовою легітимності поряд із формами безпосередньої демократії. Причиною таких відмінностей є явище делегованої легітимності, за якого народ делегує своє абсолютне право визначати легітимність влади іншим суб'єктам політико-правових відносин, зокрема виборним органам державної влади. Відмінність між абсолютним та делегованим процесом легітимації полягає у звуженому тлумаченні останнього: виборні органи державної влади отримують право оцінки діяльності конкретно визначених законодавством органів державної (як правило, виконавчої) влади, посадових осіб, тоді як механізм абсолютної легітимації стосується як представницьких органів влади, будь-яких інших органів державної влади та державної влади в цілому. Саме виходячи з таких міркувань, ключовою умовою легітимації вважаємо реалізацію форм безпосередньої демократії, аналіз яких є пріоритетним для нашого дослідження. Безумовно, при цьому не варто недооцінювати представницькі механізми легітимації, які у демократичній правовій державі мають забезпечувати безперервний процес легітимації у періодах між реалізацією форм безпосереднього народовладдя.

Як зазначає В. Шаповал, представницька демократія – це здійснення публічної (державної) влади, зокрема місцевого самоврядування, обраними представниками народу, котрі функціонують або колективно (колегіально) як органи, або індивідуально як посадові особи [1, с. 360]. Головними ознаками будь-якого представницького органу влади, на думку дослідника, є саме колегіальність, а також виборність, що означає його формування шляхом загальних і прямих виборів. Наведене визначення потребує більш детального аналізу, оскільки, на перший погляд, стосується ототожнення інститутів представництва лише з діяльністю законодавчого органу державної влади. Ця теза є справедливою лише тоді, коли в державі є тільки один загальнонаціональний орган державної влади, який формується безпосередньо народом [2, с. 86].

Таким чином, представництво інтересів народу може об'єктивно реалізовуватись у діяльності різних органів державної влади та різних інститутів. Безумовно, центральне місце серед

них посідає парламент, який часто визначається як основний або центральний представницький орган народу. Щодо функціонального призначення парламентів, то майже в усіх сучасних дослідженнях функція представництва інтересів народу (поряд із законодавчою, установчою, контрольною та бюджетно-фінансовою функціями) є однією з фундаментальних щодо цього органу державної влади.

Не заглиблюючись у теоретичний аналіз такого правового поняття, як «парламентаризм», оскільки воно було предметом багатьох спеціальних досліджень, варто використати одне з найбільш вдалих його визначень. Парламентаризм – це система організації та функціонування верховної державної влади, що характеризується поділом законодавчих та виконавчих функцій за привілейованого становища парламенту [3, с. 247]. Дослідження ролі та місця парламенту в системі органів державної влади, на думку В. Скрипнюк, потребує з'ясування двох ключових моментів. Перший із них має суто юридичний характер, зокрема те, якими документами та нормативними актами визначається порядок діяльності того чи іншого парламенту. Другий стосується більш широкої сфери визначення моделей організаційної діяльності парламентів [4, с. 273].

Інший аспект парламентаризму полягає у конституційно правовому визначенні сучасних моделей організації діяльності парламентів, причому більшість дослідників схиляється до виділення чотирьох основних моделей організації парламентів. Вони пов'язані з тим, яка форма правління запроваджена в тій чи іншій державі. До першої групи належать ті парламенти, де встановлено принцип парламентського правління. Причому це може бути як парламентська монархія (Люксембург, Нідерланди, Іспанія, Велика Британія, Данія, Бельгія тощо), так і парламентська республіка (Німеччина, Італія, Ірландія, Греція, Болгарія, Естонія, Чехія, Словаччина тощо). У цих державах місце і роль парламенту визначаються тим, що від нього похідним є уряд, який формується парламентом і несе перед ним відповідальність. До другої групи належать парламенти тих держав, де встановлено принцип президентського правління (США, Бразилія, Венесуела, Мексика). Третю групу становлять парламенти держав зі змішаною формою правління (Франція, Росія, Україна). До четвертої групи належать так звані парламенти «радянського зразка» (Соціалістична Республіка В'єтнам, Республіка Куба, КНР, КНДР), призначення яких до формального схвалення прийнятих політичних ухвал. Безпосередньо специфіка діяльності та статус парламентів за всіх перелічених форм правління неодноразово ставала предметом правового аналізу провідних українських науковців.

Однак представницькі органи державної влади в Україні володіють делегованою легітимністю, а тому пріоритет у процедурі легітимації має надаватися конституційно правовим засобам прямої демократії, зокрема виборам та референдуму.

Вибори – один із найважливіших інститутів прямої демократії, одна з головних форм вираження волі народу і його участі в політичному процесі, а також спосіб формування представницьких органів, заміщення окремих державних посад (наприклад, президента). Так, прямі вибори, що є формою безпосередньої демократії, поєднуються з представницькою демократією.

Відповідно до загальноновизнаних сьогодні міжнародно-правових стандартів, легітимація державної влади має ґрунтуватися на волевиявленні народу, вираженому на чесних, вільних, справедливих виборах, які проводяться через регулярні періоди часу. Свобода виборів є наріжним каменем демократії. Вона виражається в основоположних принципах виборчого права. До останніх належить принцип загальності, згідно з яким активним виборчим правом володіють усі громадяни, що проживають у державі чи за її межами, досягли відповідного віку, окрім осіб, визнаних судом недієздатними. Цей принцип безпосередньо пов'язаний із принципом вільності, який передбачає свободу волевиявлення і добровільну участь громадян у виборах. Демократичні вибори є завжди добровільними, оскільки виборців можна лише закликати до участі у виборах, але не примушувати. Наступним є принцип рівності, який означає, що всі виборці беруть участь у виборах на рівних умовах і не мають жодних переваг один перед одним, їх голоси рівні, як і можливості здійснення виборчого права. Ще одним принципом демократичних виборів є принцип, відповідно до якого виборці наділені правом безпосередньо обирати своїх представників до відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Принцип таємного голосування означає, що будь-який тиск на волевиявлення особи під час виборів не допускається і гарантується свобода вибору. До речі, в «Кодексі належної практики у виборчих справах», який був ухвалений Венеціанською комісією у 2002 р., закріплений ще шостий принцип – періодичності виборів, який передбачає, що вибори мають проводитися регулярно і строк повноважень членів законодавчих зборів не має перевищувати 5 років [5, с. 56].

Дотримання цих шести принципів європейського виборчого права (загальне, вільне, рівне, пряме виборче право на основі таємного голосування і періодичністю проведення виборів) є життєво важливими для демократичної легітимації. Це не означає, що виборче законодавство є сталим і незмінним. Навпаки, в межах цих принципів (та дотримання прав людини, без чого вони не мо-

жуть бути запроваджені) воно широко відкрите для обговорення і змін. Проте до змін завжди треба ставитися з обережністю, зокрема не тому, що виборчий закон цілком досконалий, щоб втручатися в нього, а тому, що легко з'являються підозри у маніпуляціях. До інших принципів, які забезпечують свободу вибору під час проведення демократичних виборів, можна віднести принцип гласності, змагальності, альтернативності, політичного плюралізму та багатопартійності.

Ще однією рисою демократичних виборів є наявність справедливої виборчої системи. Навіть у демократичних країнах вибір виборчої системи може вплинути на легітимність інститутів влади. Зважаючи на це, важливо, щоб обрана виборча система була зрозумілою суспільству, а тому визнаною та справедливою. Це сприяє легітимації наслідків виборів та сприйняттю сформованої за її підсумками влади як такої, що отримала від народу право керувати державою.

Незважаючи на те, що вибір виборчої системи є питанням політичної доцільності, надзвичайно важливо запровадити такий механізм виборчого процесу, який би якнайповніше відповідав інтересам як усього суспільства, так і певної особи, тобто був справедливим. Як зазначається в «Доповіді про виборчі системи: огляд можливих розв'язків та критеріїв вибору», що була ухвалена Венеціанською комісією у 2003 р., питання вибору типу виборчої системи безпосередньо пов'язане з легітимністю державної влади та забезпеченням її ефективності. Тому «це не стільки питання про вибір між ідеальними типами, як питання визначення – на основі докладного вивчення соціально-культурних реалій, місцевих правових традицій і обставин, що склалися, – у чому полягає оптимальне змішування суперечливих рішень» [6, с. 130].

Коли ми говоримо про вільний доступ громадян до влади, то йдеться про те, що люди, які завдяки своїм талантам і працелюбству досягли значних успіхів у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності, ті, хто за всезагальним визнанням становить еліту нації, могли б брати активну участь у здійсненні публічної влади. Саме сьогодні, коли у зв'язку з ускладненням процесів соціального управління зростає потреба в ухваленні на державному рівні відповідальних і компетентних рішень, особливо необхідною є система заходів, яка б забезпечила постійну і значну, з точки зору чисельності, присутність в органах влади осіб, у чиїх високих інтелектуальних і моральних якостях не було б сумніву. Звісно, така система має бути закріплена законодавчо, можливо, навіть на рівні Основного Закону.

Одним із найважливіших елементів у конституційно правовому механізмі легітимації державної влади є референдум. Референдум (від лат. *referendum* – те, що слід повідомити) – один із

базових інститутів безпосереднього народовладдя, який виражається у голосуванні виборців із найважливіших питань державного та суспільного життя, за допомогою якого ухвалюються державні чи самоврядні рішення. Рішення, прийняті на референдумі, вважають остаточними і такими, що наділені вищою легітимністю. Вони мають силу закону, а іноді й більш високу силу, оскільки загальноприйнятою є думка, що результати референдуму не можуть і не мають змінюватися звичайним законом парламенту. Акти референдуму – рішення самого народу, а не його представників. Так, свого часу Л. Дюгі визначав референдум як пряме правління народу [7, с. 394–410]. На відміну від голосування на виборах, голосування на референдумі вирішує питання не про отримання якого-небудь мандата (депутата, президента), а про схвалення чи несхвалення певних програм, дій і таке інше, що мають загальнонаціональний чи місцевий характер.

Референдум є багатогранним явищем і тому існують різноманітні критерії його класифікації. За підставами проведення референдуми поділяють на обов'язкові та факультативні, за юридичною силою – консультативні та імперативні, за предметом – конституційні, законодавчі та ратифікаційні тощо. Найбільш вживаною є класифікація референдумів за предметом проведення. Предмет референдуму визначає обсяг його компетенції, він завжди передбачає вирішення найважливіших проблем суспільного та державного життя і часто є загальноприйнятою формою легітимації рішень, що потребують міжнародного визнання. В одних країнах (наприклад, Швейцарії) майже немає обмежень кола питань, які можуть виноситись на референдум, у інших – такі обмеження існують (наприклад, у ч. 2 ст. 75 Конституції Італії визначено, що референдум не допускається щодо законів про податки і бюджет, про амністію та помилування, про схвалення ратифікації міжнародних договорів). На референдум не виносяться питання бюджету, кадрів, громадського порядку, охорони здоров'я, а також ті, відповіді на які є наперед очевидними (наприклад, про підвищення заробітної платні, пенсії, стипендій чи зменшення податків). Не проводяться референдуми щодо заходів надзвичайного, військового стану. На референдум може виноситись як одне, так і кілька питань.

Найчастіше предметом загальнонаціональних референдумів стають конституції. Проведення конституційних референдумів є закономірним явищем, оскільки конституційний закон має бути прийнятий у спосіб, що виключав би можливість будь-яких незадовольень чи сумнівів громадян у його легітимності.

Окрім виборів та референдуму (як основних форм безпосереднього народовладдя), в законодавстві зарубіжних країн передбачено й інші форми,

зокрема виявлення громадської думки, народні обговорення, народні ініціативи, петиції (колективні письмові звернення), збори, мітинги, походи, демонстрації. Крім того, винятковими формами безпосередньої демократії, право на які зумовлює принцип народного суверенітету, є акції громадянської непокори (політичні страйки, голодування, пікетування тощо), революції та повстання.

Більшість форм такої безпосередньої демократії знайшла своє відображення в Конституції України, яка в ст. 69 не обмежує перелік форм народовладдя і допускає можливість появи нових, не передбачених Основним Законом.

Ще однією формою безпосередньої демократії, яка слугує для виявлення думки народу, є всенародне обговорення, що передбачає, на відміну від всенародного опитування, значно ширше, різностороннє і аргументоване обґрунтування думки учасників, унесення пропозицій та ін. На всенародне обговорення найчастіше виносяться проекти конституцій, закони, які стосуються життєво важливих інтересів широких верств населення держави. Такі всенародні обговорення є політико-правовим дискурсом. Проведення такого дискурсу вимагає від його учасників високого рівня толерантності і готовності нести спільну відповідальність за прийняті рішення, що безпосередньо залежить від рівня політичної та правової культури суспільства [8, с. 54–55]. Політико-правовий дискурс є ефективним засобом подолання суперечностей між народним суверенітетом та правами людини, а також між правами більшості та меншості. У процесі його проходження громадяни можуть висловлювати довіру чи недовіру публічній владі, а тому він може вважатися одним із механізмів легітимації публічної влади.

Народне волевиявлення може бути виражене на основі звернення громадян, яке передбачає колективні звернення громадян у письмовій та усній формі до органів та посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, засобів масової інформації з конкретних питань за умови обов'язкового надання колективу відповіді у визначені законодавством терміни. Звернення громадян здійснюються у формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги. Індивідуальні звернення громадян за своєю правовою природою не належать до форм безпосередньої демократії [9, с. 143]. Це право в Україні закріплено в Конституції (ст. 40) та в Законі України «Про звернення громадян».

Не менш ефективними формами безпосередньої демократії є народні збори, мітинги, походи та демонстрації, а також акції громадянської непокори, правова природа яких потребує окремого дослідження.

Таким чином, безпосереднє народовладдя є ефективним механізмом легітимації публічної влади. Такі його форми реалізації, як вибори, референдум, народні опитування та обговорення, звернення громадян та інші форми, широко застосовуються в демократичних країнах світу з метою встановлення публічної влади та контролю за нею, а також із метою правотворчої діяльності. Особливої ефективності форми безпосереднього народовладдя набувають у випадках комплексного застосування з представницькою демократією. Крім цього, вони стають формою реального волевиявлення громадян лише за умови наявності у законодавстві країни чітко визначених підстав та зрозумілої процедури реалізації.

Література

1. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юрид. фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
2. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект. Київ: Інст держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.
3. Бандурка О.М., Древаль Ю.Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток. Харків: Унт внутр. справ, 1999. 288 с.
4. Скрипнюк В.М. Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти: моногр. Київ: Логос, 2010. 504 с.
5. Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеціанською комісією 18–19 жовтня 2002 р. // Європейський доробок у галузі виборчого права: матер. Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влади Ради Європи: пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-ге вид., випр. і допов. Київ, 2009. 500 с.
6. Доповідь про виборчі системи: огляд можливих розв'язків та критеріїв вибору», ухвалена Венеціанською комісією 12–13 грудня 2003 р. // Європейський доробок у галузі виборчого права: матер. Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влади Ради Європи / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. 2-ге вид., випр. і допов. Київ, 2009. С. 84–130.
7. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / пер. А. Яценко, В. Краснокутского, Б. Сиромятникова; предисл. П. Новгородцева. Москва: Типогр. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. 671 с.
8. Універсальний громадський дискурс як морально-етична метаінсталяція легітимації політичного ладу / В.А. Малахов, А.М. Єрмоленко, О.О. Кисельова та ін. / Етика і політика: проблеми взаємозв'язку. Київ: Стило, 2000. С. 37–82.
9. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: навч. посіб. Київ: Видво «Ліра», 2006. 366 с.

Анотація

Кравченко Т. А. Принцип народного суверенітету в механізмі легітимації державної влади. – Стаття.

У статті досліджується принцип народного суверенітету в механізмі легітимації державної влади. Реалізація конституційного принципу народного суверенітету є тією неодмінною умовою, яка закладає

основи легітимації державної влади. Лише народ, що є єдиним джерелом влади, наділений правом визначати, які рішення чинної влади є легітимними. Легітимація як процес визнання влади справедливою є колективним актом, який безпосередньо пов'язаний із народним волевиявленням. Легітимація можлива лише за умов, якщо закони та рішення чинної влади виражають волю народу, а це передбачає його активну участь у правовому та політичному житті держави. Безпосереднє народоваддя є ефективним механізмом легітимації публічної влади.

Ключові слова: принцип народного суверенітету, демократія, механізм легітимації, конституційний принцип, народоваддя.

Аннотація

Кравченко Т. А. Принцип народного суверенитета в механизме легитимации государственной власти. – Статья.

В статье исследуется принцип народного суверенитета в механизме легитимации государственной власти. Реализация конституционного принципа народного суверенитета является тем неперемным условием, которое закладывает основы легитимации государственной власти. Только народ, который является единственным источником власти, имеющий право определять, какие решения действующей власти являются легитимными. Легитимация как процесс признания власти справедливой является коллективным актом, который непосредственно связан с народным волеизъявлением. Легитимация возможна лишь

при условии, если законы и решения действующей власти выражают волю народа, а это предполагает его активное участие в правовой и политической жизни государства. Непосредственное народовластие является эффективным механизмом легитимации публичной власти.

Ключевые слова: принцип народного суверенитета, демократия, механизм легитимации, конституционный принцип, народовластие.

Summary

Kravchenko T. A. The principle of national sovereignty in the mechanism of legitimation of state power. – Article.

The article examines the principle of national sovereignty in the mechanism of legitimation of state power. The implementation of the constitutional principle of national sovereignty is a prerequisite for laying the foundations for the legitimation of state power. Only the people, which are the only source of power, have the right to determine which decisions of the current authorities are legitimate. Legitimation as a process of recognizing power is just a collective act that is directly related to the will of the people. Legitimation is possible only if the laws and decisions of the current authorities express the will of the people, which, in turn, implies its active participation in the legal and political life of the state. Direct democracy is an effective mechanism for legitimizing public authority.

Key words: principle of national sovereignty, democracy, mechanism of legitimation, constitutional principle.