

ВЛАДА НАРОДУ ЯК ПЕРШООСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



Р. МАКСАКОВА

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права
Інституту управління та права
(Запорізький національний технічний університет)*

Дослідження явища «влада народу» в сучасному українському суспільстві вже давно вийшло за межі загальнотеоретичних досліджень юристів, політологів, соціологів, філософів. Патріотично налаштовані громадяни України доводять своїми активними діями зацікавленість названим явищем не лише на рівні з'ясування змісту цієї категорії, а й на рівні практичного застосування форм і способів її реалізації. До того ж якщо з моменту утворення незалежної України реалізація влади народу здійснювалася способами, чітко визначеними Конституцією і законами України (вибори, референдуми, конституційний процес), події останніх десяти років доводять зацікавленість громадян нетрадиційними, законодавчо не встановленими, іноді навіть позаправовими формами її реалізації. Виявлення інтересу громадян України до участі в неприбутанних для нашої держави формах прояву влади народу в 2004–2005 рр. (у виді масових народних протестів) набуло нової хвилі актуальності. Такі законодавчо не встановлені, нові для України прояви прямої демократії, як форми масових народних протестів («майдани»),

«Народна рада України», «місцеві народні ради», «загони Народної самооборони» є свідченням втрати довіри населення до влади та низького рівня ефективності державного управління, здійснюваного через представництво інтересів населення сформованими органами влади.

Сучасні події зумовлюють актуальність дослідження змісту явища «влада народу»; співвідношення категорій «влада народу» і «державне управління»; взаємоз'язку проявів влади народу через законодавчо не встановлені форми прямої демократії з показниками ефективності державного управління у країні та рівнем довіри населення до сформованих ним органів влади.

Влада народу є предметом досліджень майже всіх державознавців. Серед сучасних українських дослідників особливу увагу цьому феномену приділили Ю. Барабаш, О. Батанов, В. Ковальчук, А. Крусян, І. Куян, Ю. Мірошніченко, О. Скрипнюк, В. Сіренко, В. Федоренко, М. Теплюк, В. Шаповал, О. Ющик та багато інших.

Загальновизнаним є розуміння влади народу як єдиного і первинного джерела влади в державі. Такі поло-

ження закріплюються у більшості конституцій. Влада народу як явище завжди асоціюється з демократією. Визначення демократії як влади народу є загальновживаним. Однак розуміння народу як суб'єкта або носія влади викликає багато запитань: кого слід вважати народом, яку спільноту? Як правило, під народом сучасні теорії демократії розуміють сукупність громадян певної країни, яким належить право голосу, оскільки саме вони мають реальне право брати участь у здійсненні як прямої, так і представницької демократії.

Термін «демократія» запозичений із грецької мови: грецьке *δημοκρατία* (етимологічно — «народне управління») є складним словом, утвореним з основ іменника *δῆμος* «народ» і *κράτος* «правити, володіти; бути сильним», пов'язаного з *κράτος* «сила, влада» [1, 31].

Знавці політичних наук Університету штату Арізона Т. Болл і Р. Дергер у праці «Демократичний ідеал: історія становлення» [2] виклали своє дослідження виникнення слова «демократія» та підходи різних ідеологів до його розуміння. Автори звертають увагу, що за своїм походженням слово «демократія» означало інше розуміння категорії «народ». Т. Болл і Р. Дергер пишуть, що «слово “демократія” походить від поєднання грецького іменника *demos*, що означає “народ” (“people”), або “простолюд” (“common people”), і дієслова *kratein*, “урядувати” (“to rule”)». Для греків *demokratia* означала “правління чи врядування простолюду”, тобто людей неосвічених, немудрих і бідних. Оскільки такі люди становили більшість громадян, демократію отожднювали, як часто роблять і зараз, із урядуванням більшості. Проте важливо зазначити, що та більшість складалася переважно з представників одного класу — демосу (*demos*). Отож, чимало греків розуміли демократію як

певну форму класового врядування — врядування, яке здійснює нижчий або трудящий клас, і задля інтересів цього класу. У такому значенні демократія становить контраст з аристократією, врядуванням *aristoi* — “найкращих”, тих, хто начебто найспроможніший урядувати» [2, 3–24].

Демократія як форма політичного життя в античній Греції (друга половина V ст. до н. е., відома як «золота доба» Афін) мала риси, суттєво відмінні від сучасного розуміння демократичного режиму. Так, на багато політичних посад афіняни призначали громадян не голосуванням, а шляхом жеребкування. Громадянином міг бути лише вільний афінянин чоловічої статі. Жінок, чужинців, які постійно проживали в місті, рабів (що становили, напевно, більшість населення) не брали до уваги. Афінська демократія майже не передбачала захисту прав меншин. Не кожний громадянин мав свободу висловлювати свої думки, хоча громадяни вважалися рівними перед законом. Зокрема, саме через обстоювання свободи слова і думки було засуджено афінського філософа Сократа (469–399 до н. е.) як «першого мученика першої демократії» [2, 6].

Виявляється, констатують автори, витоки самого слова «демократія» і демократичного режиму йдуть врозріз із сучасним їх розумінням.

Голандські дослідники Ф. Карстен і К. Бекман у публіцистичній праці «Поразка демократії» міфом демократії № 2 визначають уявлення про те, що «демократія — це влада народу». Свою позицію щодо ефемерності демократії вони пояснюють так: «Основна проблема полягає в тому, що такої сутності, як “народ” не існує. Є лише мільйони індивідів з мільйонами власних поглядів і інтересів. Як вони можуть керувати разом? Це неможливо... Здається, що за нашої демократії народ не має влади взагалі. І це не дивно. Всі

знають, що уряд регулярно приймає рішення, які не підтримуються більшістю громадян. Це не "воля народу", це воля політиків, сформована професійними лобістами, зацікавленими групами і активістами, які правлять у демократичній системі... Невелика група людей приймає рішення часто за зачиненими дверима. Їх не хвилює, чого хоче "народ". За рахунок наших заощаджень вони ведуть війни, надають гуманітарну допомогу, дозволяють масову міграцію, прихильниками якої є меншість громадян, збільшують дефіцит бюджету, шпигують за громадянами, роздають субсидії, вступають у валютні союзи, ЄС або НАФТА, які підтримують збиткові проекти за рахунок прибуткових. Це ми хочемо всього цього, чи це бажання правлячої верхівки?» [3].

Тут доречно буде пригадати висновки щодо специфіки публічної влади, яких дійшов М. Теплюк, зазначаючи, що виконання «загальних справ», зумовлених інтересами суспільства як цілісності, є іманентною функцією публічної влади. У сучасному суспільстві публічна влада має суто політичний характер, тому будь-який апарат публічної влади, зрештою, реалізує владу суб'єкта політичної влади, а загальні інтереси реалізуються публічною владою лише тією мірою, якою вони збігаються з інтересами останнього [4, 6–7].

Напевно тому демократія для одних — це великі сподівання, для інших — форма кризи державності. Так, сьогодні на батьківщині демократії (у Греції) існує чимало проблем, які повинна вирішити влада (корупція, політична та фінансова кризи, деградація демократії до партійної демократії) [5].

Схожі проблеми мають місце сьогодні й в Україні. І якщо дві перші потребують вирішення шляхом проведення комплексних заходів не лише

законодавчого, а й виховного (ідеологічного) характеру, то вирішення проблеми звуження демократії як влади народу до партійної демократії, на нашу думку, можливе шляхом введення персональної відповідальності обраних народом представників. Це може здійснюватися шляхом запровадження мажоритарної системи формування всіх органів місцевого самоврядування та обрання парламенту України за пропорційною системою із преференціями. Досвід національного державотворення довів, що перебування у виборних органах влади сформованих за пропорційною виборчою системою представників від політичних партій зводить усю їх багатотисячну кількість до відсутності будь-якої відповідальності з боку цих «представників народу», бо насправді вони представляють інтереси правлячої еліти тієї партії, від якої були делеговані до виборного органу.

Проблема безвідповідальності органів і посадових осіб, а також невідповідності інтересів органів державного управління інтересам народу може вирішуватися також шляхом запровадження механізму реального контролю народу за існуючою в державі владою. При цьому важливо наголосити на тому, що народ не має права втручатися в законну оперативну діяльність органів влади, а лише здійснювати контроль — це і є форма участі народу у здійсненні державного управління.

Проблема суперечності інтересів владарюючих суб'єктів влади та народу як конституційно визначеного джерела всієї влади в державі, її першооснови потребує розгляду організаційно-правових підстав реалізації владовідносин, за яких передбачено, що у процесі соціального управління цей процес здійснюється у двох формах — самоуправління та владарювання. Якщо процес здійснення державного управління втрачає таку важливу

ису, як легітимність — тривалість (стійкість) суб'єктів, що здійснюють управління, влада може бути припинена. В умовах відсутності законодавчо встановлених механізмів дострокового припинення повноважень органів влади та можливості притягнення посадових осіб до відповідальності народ починає здійснювати належну йому владу через інші форми безпосередньої демократії в межах чи поза межами існуючого в державі нормативно-правового регулювання.

Про існування інших сучасних форм безпосередньої демократії (таких, як народні ради) О. Ющик зазначав: «Конституція України передбачає реалізацію народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69 Конституції). Разом із тим нічого не сказано, якими мають бути ці "інші форми", і водночас не зазначено про неодмінне визначення їх законом. При цьому стаття 36 Конституції надає громадянам України право на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних і інших інтересів, якщо цим не порушується національна безпека та громадський порядок, права і свободи інших людей. А оскільки ці норми Конституції є нормами прямої дії, то розглядати утворення народних рад як антиконституційні акти немає правових підстав. Інша річ — фактична діяльність цих рад. Доки не мають місця факти перешкодження законній діяльності чинних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до утворених народних рад немає підстав застосовувати якісь юридичні санкції. Тим паче що види і порядок застосування таких санкцій прямо не визначені законом, а конституційне право громадян на свободу об'єднання може бути лише обмежено названими вище умовами. Усунути вказану правову

невизначеність просто: досить ввести утворення та діяльність народних рад у законні рамки, тобто розробити та ухвалити відповідний закон про самоорганізацію населення (або про участь громадян в управлінні державними справами)... слід визначити порядок скликання або утворення та діяльності відповідних форм безпосередньої демократії, їхніх відносин із чинною владою. Це, безперечно, тільки сприятиме стабілізації та зміцненню правопорядку в країні, запобіганню стихійним неконтрольованим акціям, які порушують громадський спокій і нормальне життя людей» [6].

Натомість на практиці замість впровадження законодавчого врегулювання інших форм безпосередньої демократії в Україні, створення народних рад у судовому порядку визнається незаконним [7], що підвищує рівень недовіри та супротиву владі з боку населення країни.

Такі факти свідчать про недієвість положення ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Принцип «дозволено все, що не заборонено законом» стосовно народу не діє. Народ вимушений дотримуватися принципу «дозволено лише те, що передбачено законом», який передбачено саме для органів державної влади та місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

Тому існування прямої влади народу нині має більше декларативний, ніж реальний характер. Хоча з певних позицій відсутність реального прямого народовладдя в Україні не є принципово проблемним питанням здійснення державного управління.

Наслідком реалізації прямої влади народу, як зазначає О. Скрипнюк, є стирання відмінності між тими, хто править, і тими, ким правлять, оскільки за теорією прямої демократії суб'єкт та об'єкт управління збігаються — це народ. Отже, таке правління народу

має бути правлінням усього народу, яке реалізується через безпосереднє вираження його волі стосовно всіх питань суспільно-політичного життя, така воля має виражатися, здебільшого, за двобальною системою оцінки: «так — ні», «погоджуюсь — не погоджуюсь», «схвалюю — не схвалюю». У результаті майже весь процес такого державного управління здійснюється шляхом проведення постійних плебісцитів і референдумів, а влада народу, що здійснюється таким способом, на думку деяких дослідників, може зазнавати негативного впливу з боку ЗМІ та інших сучасних засобів впливу і, як результат, спростовує тезу про можливість втілення ідеалу прямого правління народу [8, 126].

Зазначені проблеми можуть бути вирішені в єдиний спосіб — ухвалення нової редакції Конституції України на референдумі самим народом. Правову основу життя суспільства має визначити народ через референдум і народну ініціативу. На такий єдиний можливий спосіб виходу України із кризи звертає увагу О. Ющик: «Повинна бути відкинута псевдодемократична парадигма “народ — влада — Конституція” і замість неї сформована справді демократична: “народ — Конституція — влада”. У цій парадигмі народ не тільки визнається єдиним джерелом влади і обирає собі владу, а й виробляє для неї правила, за якими остання здійснюватиметься в суспільстві. Саме такою є імперативна логіка Конституції демократичної правової держави України. На це орієнтує стаття 5 Основного Закону» [9].

Представники вітчизняної наукової думки для визначення влади народу інколи застосовують категорію «установча влада», наголошують на особливому значенні саме первинної установчої влади народу, зазначають, що саме ця влада (влада народу) може розглядатися як провідна правова категорія,

ключове поняття сучасного конституціоналізму [10, 132; 11, 99–100; 12, 13]. Але якщо пригадати специфічні ознаки суб'єктів установчої влади (вони мають силу й реальну здатність протистояти чинній публічній владі, нав'язати свою волю суспільству та підпорядкувати поведінку його членів своїм владним рішенням установчого характеру; суб'єкти установчої влади приймають відповідні рішення щодо зміни існуючої системи публічної влади та/або її суб'єктів; завжди існує чітко визначений об'єкт, на якого здійснює свій владний вплив суб'єкт установчої влади через ухвалення або зміни юридичних актів (юридичної конституції), що становлять організаційні та конституційно-правові передумови функціонування публічної влади на території держави або її частини [14, 102–113]), то твердження про те, що установча влада — це влада народу, не зовсім відповідає дійсності. Напевно, таке твердження має бути ідеалом для будь-якої держави. На практиці ж установчу владу народ здійснює скоріше як виняток. Найпоширенішими суб'єктами установчої влади є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, установчі інституції та інші суб'єкти, визначені конституцією, а також структури державної влади (наприклад, армія), окремі посадові особи держави, так і тимчасовий уряд, революційний комітет, окремі політичні партії, громадські рухи, озброєні групи повстанців і навіть інші держави [14, 430–431]. Орієнтуючись на те, хто з перелічених суб'єктів є дійсним суб'єктом установчої влади в державі, можна робити висновок про реальність демократичного правління у країні. Відсутність довіри з боку народу до влади, а також непопулярність здійснюваних владарюючим суб'єктом реформ зводять нанівець тезу про ефективність державного управління.

Отже, якщо провідним і впливовим суб'єктом установчої влади в державі є народ, можна говорити про існування демократії в державі. Якщо в державі не має суперечностей між інтересами народу і органів, що здійснюють державне управління, то країна справді є демократичною державою, і в такій державі саме влада народу є першоосновою забезпечення ефективного державного управління. В разі якщо народ втрачає довіру до влади — втрачається ефективність будь-якого державного

управління. У державі, де народ є джерелом влади, лише він і має бути прямим учасником конституційного процесу. Народ повинен спочатку визначати правову основу для життя суспільства і здійснення державного управління, а потім здійснювати постійний реальний контроль за органами місцевого самоврядування та органами центральної влади через конституційно або законодавчо визначені форми демократії.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Етимологічний словник української мови* : в 7 т. / Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол. : О. С. Мельничук (голов. ред.), В. Т. Коломієць, О. Б. Ткаченко та ін. — К., 1985. — Т. 2 : (Д-Копії).
2. Болл Т., Дергер Р. Демократичний ідеал: історія становлення // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. — К., 2005. — 1108 с.
3. Карстен Ф., Бекман К. Поразка демократії / пер. укр. мовою Г. Слободянюк. — Берлін, 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.e-reading.club/book.php?book=1033940>.
4. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». — К., 2008. — 20 с.
5. Греція: демократія на роздоріжжі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dw.de/греція-демократія-на-роздоріжжі/a-16782103>.
6. Ющик О. І. Влада народу і конституційний процес в Україні // Віче. — 2014. — № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4059/>.
7. У Тернополі суд скасував рішення про недовіру губернатору і заборонив Народну раду [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://nbnews.com.ua/ua/news/112000>.
8. Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). — К., 2006. — 366 с.
9. Ющик О. Конституційні митарства чи народна Конституція? // Віче. — 2015. — № 5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4628/>.
10. Мучник А. Г. Комментарий к Конституции Украины. — 2-е изд., исправ. и доп. — Киев, 2003. — Кн. 1.
11. Тодика Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина : учеб. пособие. — Харьков, 1998.
12. Конституційні засади організації державної влади: Теорія і практика // Голос України. — 2008. — № 318 (4318) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/1207663208.html>.
13. Конституційне право України / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — 3-тє вид. — К., 2002. — 732 с.
14. Максакова Р. М. Конституційно-правові проблеми організації та реалізації установчої влади в Україні : моногр. — Запоріжжя, 2012. — 436 с.

REFERENCES

1. Etymologichnyi slovnyk ukrainskoi movy [Etymological Dictionary of the Ukrainian Language], Kyiv, 1985, vol. 2.
2. Boll T., Degger R. Demokratychnyi ideal: istoriia stanovlennia [Democratic Ideal: Process of Formation], *Demokratiia*, Kyiv, 2005, 1108 p.
3. Karsten F., Bekman K. Porazka demokratii [Beyond Democracy], Berlin, 2013. Available at: <http://www.e-reading.club/book.php?book=1033940>.
4. Tepluk M. O. Konstytutsiino-pravovi problemy orhanizatsii publichnoi vlady v Ukraini [Constitutional and Legal Issues of Public Policy in Ukraine], Kyiv, 2008, 20 p.
5. Hretsiiia: demokratiia na rozdorizhzhii [Greece: Democracy at the Crossroads]. Available at: <http://www.dw.de/hretsiiia-demokratiia-na-rozdorizhzhii/a-16782103>.
6. Iushchuk O. I. Vlada narodu i konstytutsiinyi protses v Ukraini [Power of the People and the Constitutional Process in Ukraine], *Viche*, 2014, no. 3. Available at: <http://www.viche.info/journal/4059/>.
7. U Ternopoli sud skasuvav rishennia pro nedoviru hubernatoru i zaboronyv Narodnu radu [In Ternopil the Court Canceled the Decision on Discredit the Governor and Eliminated the People's Council]. Available at: <http://nbnews.com.ua/ua/news/112000>.