

УДК 342.57(477)

*Олена Петрівна Рябченко,
начальник кафедри управління,
адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
Національного університету державної
податкової служби України,
доктор юридичних наук, професор*

ДО ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ

Визначені, згідно зі ст. 5 Конституції України, форми народовладдя потребують конституційного закріплення засад їх здійснення та процедур реалізації, врегульованих на рівні законів. У свою чергу, реалізації засад народовладдя передуватиме легітимація ідеї гарантування природних прав людини як основи якісного суспільного розвитку, де пріоритетом є соціальні цінності, інтереси кожного при відсутності утисків інтересів інших, справедливість, соціальний прогрес, що визначає потребу формування та впровадження Суспільного договору.

Сама ідея Суспільного договору ґрунтується на генезисі розвитку політико-правової і філософської думки, витоки якої знаходимо у працях Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо. Нині у конституціях зарубіжних держав міститься конституційна формула народоправства (конституції Французької Республіки, Іспанії, Італії, Сполучених Штатів Америки). Про необхідність запровадження Суспільного договору наголошував А. Селіванов [1, с. 15]. Витоки сучасного праворозуміння проблеми сутності і форм народовладдя сягають праць М. Драгоманова, І. Франка, М. Грушевського. Сучасний науковий доробок представлений працями Ю. Барабаша, А. Селіванова, О. Скрипнюка та інших вчених.

Мета статті полягає в обґрунтуванні напрямів уточнення норм Конституції України у частині формування ефективних конституційних способів реалізації народовладдя. Також запропоновано основні положення, які мають бути закріплені у Суспільному договорі.

Конституційні основи народовладдя являють собою загальні норми-принципи як керівні ідеї, на яких основана державність, та спеціальні норми-принципи як основи реалізації безпосередньої та представницької форм народовладдя. При цьому можна передбачити певну відмінність між спеціальними нормами-принципами як основами реалізації представницької форми народовладдя через діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Наявність відмінності між нормами-принципами реалізації представницької функції органами державної влади та органами місцевого самоврядування ґрунтується на специфічних суб'єктно-об'єктних ознаках місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади. У пункті 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002 вказано, що «органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні» [2]. Такий висновок сформульований Конституційним Судом України на підставі тлумачення норми ст. 5 у системному зв'язку із положеннями ст. 6 Конституції України, де зазначено про здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Закріплені в Основному Законі загальні та спеціальні норми-принципи являли б собою основу побудови конституційної моделі реалізації кожної форми народовладдя, втілення якої через врегулювання конституційно-правового статусу органів державної влади, органів

місцевого самоврядування являють собою стабілізуючу основу функціонування держави, її владних інститутів, місцевого самоврядування та основ здійснення безпосередньої форми народовладдя. Забезпечення системності врегулювання конституційних основ народовладдя передбачає закріплення статусу органів державної влади, органів місцевого самоврядування як носіїв прав та обов'язків народовладдя у представницькій формі та суб'єктів народовладдя у безпосередній формі. При цьому особливе місце посідає контрольна функція народовладдя.

У зв'язку з цим логічно зазначити: якщо народовладдя здійснюється у представницькій формі, що чи можливий контроль народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Такий контроль дозволить виявити міру і ступінь належної реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування представництва. Формами контролю можуть бути звіти народних депутатів, посадових осіб органів державної влади, громадські слухання, громадська експертиза. Слід окремо виділити парламентський контроль як контроль вищого представницького органу, якому народ делегував усю повноту влади через обраних легітимним шляхом народних депутатів. До форм контролю слід віднести контроль Президента України.

Встановлюючи контрольну функцію на конституційному рівні, необхідно уникнути зайвої політизації та безпідставного ініціювання здійснення тієї чи іншої форми контролю та сформувати процедури мотивування до конструктивної взаємодії, компромісу між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, діяльність яких є предметом контрольної функції, і суб'єкта ініціювання здійснення цієї функції з метою опрацювання того рішення, яке буде оптимальним за існуючих умов конституційного розвитку держави. Саме такий підхід впливає із сутності народовладдя як однієї з найголовніших форм вираження соборності у суспільстві, реальність, дієвість якої залежить від активної громадянської позиції кожного та відповідальності перед народом і суспільством органів державної влади, місцевого самоврядування, конкретних посадових осіб, які здійснюють відповідну форму представництва.

Питання виникає стосовно прийнятності і достатності вторинного народного представництва (квазіпредставництва), що здійснюється системою державної влади, яка отримує повноваження від Верховної Ради України та Президента України.

Спільні повноваження Верховної Ради України та Президента України реалізуються у відносинах щодо призначення низки посадових осіб: Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Тож вторинне представництво здійснюється як шляхом реалізації повноважень Верховною Радою України спільно із Президентом України, так і власних повноважень. При цьому реалізація повноважень шляхом здійснення спільної діяльності Верховної Ради України і Президента України здійснюється у питаннях, пов'язаних із легітимацією посадових осіб на ключових для розвитку держави посадах. Такий порядок розподілу повноважень при формуванні квазіпредставництва дозволяє забезпечити консенсус у реалізації загальнодержавних інтересів та партійних, групових, інших інтересів через діяльність народних депутатів. У той же час Верховна Рада України в цілому та Президент України є представниками загальнонаціональних інтересів. Органами вторинного представництва (квазіпредставництва) виступають Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади, Рада національної безпеки і оборони України.

Вирішення питання про достатність форм реалізації влади народом через державні органи, відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України, лежить у площині врегулювання строковості зайняття посад, відкритості та доступності інформації про діяльність органів держави, мож-

ливості вирішення питання про позачергове припинення повноважень органів вторинного представництва, ефективності діяльності судової влади як елементу системи стримувань і противаг. Проте такі гарантії достатності форм реалізації народовладдя, як можливість вирішення питання про позачергове припинення повноважень органів вторинного представництва, ефективності діяльності судової влади, — їх здійснення потребує суттєвого вдосконалення. Слід при цьому вказати на системний характер проблеми забезпечення ефективності діяльності судової влади, вирішення якої потребує значних зусиль з боку не лише законодавця, а й самої судової влади.

Не можна оминати проблему усунення конфліктності в діяльності органів державної влади. Про існування такої проблеми свідчать деякі рішення Конституційного Суду України. Зокрема, Рішення від 26 лютого 2009 р. № 6-рп/2009, в якому суб'єкт права на конституційне подання просить Конституційний Суд України роз'яснити положення п. 18 ч. 1 ст. 85 Конституції України в таких аспектах: чи є підставою для звільнення з посади Голови Національного банку України рішення Верховної Ради України, прийняте без подання Президента України; чи допускається припинення перебування на посаді Голови Національного банку України — звільнення в інший спосіб, ніж за поданням Президента України [3]. Інший приклад — Рішення Конституційного Суду України від 17 квітня 2008 р. № 7-рп/2008 у справі щодо припинення повноважень члена Вищої ради юстиції, предмет якої стосувався офіційного тлумачення положень ст. 18 Закону України «Про Вищу раду юстиції», зокрема — чи передбачають ці положення можливість припинення повноважень члена Вищої ради юстиції суб'єктом формування її складу поза встановленими нею підставами. Суб'єктом права на конституційне подання виступали 63 народних депутати України [4].

Діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції є гарантом запобігання конституційних конфліктів та ефективним способом захисту та забезпечення верховенства норм Основного Закону. Проте джерелом конфліктів на конституційному рівні можуть бути різні інтереси, які стосуються одного і того ж предмета.

Одним зі шляхів запобігання конституційних конфліктів є врегулювання погоджувальних процедур саме на конституційному рівні, що дозволило б не лише уникнути конфліктної ситуації, а й створити конституційний механізм реалізації представницького народовладдя, враховуючи припис ст. 3 Конституції України про те, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Вказуючи про Суспільний договір як правову форму політичних відносин у державі у контексті реалізації засад народовладдя, слід зазначити про Конституційний Договір 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Попри неоднозначну оцінку Конституційного Договору вченими і політиками, єдиною була думка вчених про виконання ним ролі «політичного балансиру» й убезпечення від надмірного загострення політичної ситуації.

Необхідність його укладання визначається втратою реального зв'язку між державою (в особі органів державної влади), органами місцевого самоврядування і народом через пріоритет імперативу, засобів адміністрування над органічною функцією обслуговування інтересів кожного у межах погоджених правил поведінки, яку має реалізувати держава. Сама природа консенсуальності не допускає одностороннього волевиявлення, а вказує на необхідність узгодження волі стосовно автономних учасників політичного процесу. Укладання Суспільного договору є основою формування громадянського суспільства, в якому кожен реалізується як громадянин на благо суспільства і держави, а не політичної влади, і завдяки чому природні права трансформуються у громадянські, коли благо кожного стає благом усіх, і навпаки.

Суспільний договір закріплює політичну волю кожного громадянина йти на взаємні поступки у процесі пошуку погодженого і компромісного варіанта суспільної поведінки та гарантування погоджених цінностей з боку держави, її апарату, що делеговано народом. Мета його укладання полягає у формуванні погодженої волі народу, недопущення узурпації влади державою, її органами (посадовими особами). Ця мета реалізується шляхом легітимації балансу інтересів народу і державної влади та місцевого самоврядування.

У Суспільному договорі мають бути закріплені:

- пріоритет прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина над інтересами держави;
- виключне право Українського народу визначати і змінювати конституційний лад у державі;
- протидія у будь-який спосіб узурпації влади;
- виключне право народу надавати Верховній Раді України конституційні повноваження виражати його суверенну волю;
- передача повноважень органам державної влади та органам місцевого самоврядування здійснювати права власника від імені Українського народу
- делегування державі збереження генофонду Українського народу;
- вимога від держави дотримання правопорядку, заборона створення і функціонування збройних формувань, не передбачених Конституцією;
- делегування Верховній Раді України вирішувати питання розташування іноземних військових баз на території України;
- гарантування реалізації права кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами, здійснювати волевиявлення на всеукраїнських та місцевих референдумах, обирати Президента України, виступати владною силою у формуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- реалізація мети організації державного апарату — забезпечення прав та свобод людини і громадянина;
- збалансованість обсягу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення їх здатності підкорятися волі Українського народу;
- відправлення правосуддя та здійснення помилування іменем Українського народу;
- відповідальність влади перед народом.

Порушення громадянських прав, які є висхідними від зобов'язань, закріплених у Суспільному договорі, тягне за собою застосування адекватних заходів захисту з боку держави, якій народ делегує таке право та визначає способи його реалізації. Бути членом громадянського суспільства — це означає спроможність взяти кожному на себе відповідальність за дотримання правил, закріплених Суспільним договором, та усвідомлення можливості зазнати покарання за порушення цих правил.

Отже, Суспільний договір має включати не тільки загальні основи народовладства, а й взаємну відповідальність кожного перед кожним, а також перед державою, якій делеговано народом здійснювати владарювання на засадах «служіння» народові. При цьому і держава має нести відповідальність перед кожним членом суспільства, народом.

У Суспільному договорі мають бути відображені:

- мета і принципи укладання;
- засади реалізації природних прав народу та гарантування невід'ємного права народу на установчу владу;
- засади «служіння» держави народу;
- відповідальність держави перед народом;
- способи здійснення реальних форм керівництва країною;
- правосуб'єктність органів держави як суб'єктів, яким народ делегує право реалізувати принцип народовладдя;
- засади застосування Збройних Сил України.

Таким чином, доведено необхідність уточнення норм Конституції України у частині визначення основ реалізації народовладдя, формування ефективних конституційних способів реалізації народовладдя, особливо шляхом регламентації погоджувальних процедур, усунення конфліктності у механізмі держави. Стосовно Суспільного договору слід зазначити, що ним має бути охоплено найбільш гострі політичні і державотворчі питання за якими слід досягти консенсусу у суспільстві. Укладанням Суспільного договору легітимуються основи народоправства, які отримують своє закріплення у приписах Конституції як Основного Закону держави Україна.

Список використаних джерел

1. *Доповіді* проголошені на пленарному засіданні Конституційної Асамблеї 21 вересня 2012 року. Голова Комісії з питань здійснення народовладдя проф. А.О. Селіванов, Голова Комісії з питань конституційного ладу та порядку прийняття і внесення змін до Конституції України проф. О. В. Скрипнюк. — К. : Логос, 2012. — 28 с.
2. *У справі* за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) : Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 14. — Ст. 767.
3. *У справі* за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2009 р. № 6-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 16. — Ст. 497.
4. *У справі* за конституційним поданням 63 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень статті 18 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (справа щодо припинення повноважень члена Вищої ради юстиції) : Рішення Конституційного Суду України від 17 квітня 2008 р. № 7-рп/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 32. — Ст. 1057.

Рябченко О. П. До питання конституційних засад народовладдя в Україні

Стаття присвячена обґрунтуванню напрямів уточнення норм Конституції України у частині визначення основ реалізації народовладдя, формування ефективних конституційних способів реалізації народовладдя, особливо шляхом регламентації погоджувальних процедур, усунення конфліктності у механізмі держави. Окрема увага надана Суспільному договору як правовій формі політичних відносин у державі у контексті реалізації засад народовладдя.

Ключові слова: конституційні засади, народовладдя, Суспільний договір.

Рябченко Е. П. К вопросу конституционных основ народовластия в Украине

Статья посвящена обоснованию направлений уточнения норм Конституции Украины в части определения основ реализации народовластия, формирования эффективных конституционных способов реализации народовластия, особенно путем регламентации согласительных процедур, устранения конфликтности в механизме государства. Отдельное внимание уделено Общественному договору как правовой форме политических отношений в государстве в контексте реализации основ народовластия.

Ключевые слова: конституционные основы, народовластие, Общественный договор.

Ryabchenko O. To the question of the constitutional principles of democracy in Ukraine

The article is devoted to substantiation of directions of clarification of the Constitution of Ukraine provisions in terms of determining the basis of democracy implementation, forming of effective constitutional ways of democracy realization, especially by conciliation procedures regulating, elimination of conflicts in the state mechanism. Special attention is paid to the social contract as a legal form of political relations in the state in the context of the implementation of the principles of democracy.

Key words: constitutional principles of democracy, the social contract.

УДК 342.31

*Анатолій Євгенійович Шевченко,
начальник кафедри теорії та історії держави і права
Донецького юридичного інституту МВС України,
доктор юридичних наук, професор*

*Олег Станіславович Туренко,
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат філософських наук*

РОЗПОДІЛ ВЛАД І ПОВНОВАЖЕНЬ У СЕРЕДНЬОВІЧЧІ: ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПІДГРУНТЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА І ЛЮДСЬКОЇ ГІДНОСТІ

У європейській цивілізації право захищати свою гідність і свободу здобути великими зусиллями та жертвами не одного покоління людей. Одним з інституційних механізмів цього права став принцип верховенства права, який як інтелектуальна традиція затвердився на Заході в добу Середньовіччя [1, с. 25]. Відправним пунктом осмислення і початком затвердження принципу верховенства права стали події «папської революції» (Г. Берман) в епоху, коли були зроблені перші кроки з руйнування холізму середньовічної ментальності й юридичного оформлення поділу повноважень світської і духовної влади. Щоб глибше усвідомити відправні аксіологічні параметри традиції верховенства права і виявити юридичні інститути захисту людської гідності, що практично затверджуються завдяки цьому принципу, нам слід зробити історико-юридичну розвідку щодо затвердження розподілу владних повноважень у Середньовіччі.

У дослідженні цього питання автори будуть спиратися на праці С. Аверінцева, Г. Бермана, О. Гюффе, Г. Денцера, Л. Дюмона, Е. Жильсона, Г. Майорова, У. Маца, А. Погоняйло, Г. Рауша, М. Суїні, Б. Таманаги та ін.

Зсув Середньовіччя у бік розщеплення світоглядного синкретизму та утвердження права на існування унікального і вільного індивіда, яскраво проявився у розподілі влади та повноважень на світську і духовну. У своїй концептуальній основі «папська революція» ґрунтувалася на новозавітному концепті — насамперед на заклику Ісуса Христа: «Богу — богове, а кесарю — кесарево» (Мк. 12:17); на Августиновій концепції двох градів: Божого (*civitas Dei*) і земного (*civitas terrena*) та Гелазієвій доктрині «двох мечів». Остання доктрина, на думку Л. Дюмона, проголошувала принцип «ієрархічної взаємодопомоги». Особливо яскраво це проявлялося у фрагменті тексту папи Гелазія: «...у справах, що торкаються суспільного порядку, церковні ієрархи усвідомлюють, що імперська влада дарована Тобою зверху, і самі будуть покарані Твоїми законами, адже страшить їх у мирських справах виявитися противниками Твоєї волі». Тобто, як зауважує французький вчений, священнослужитель підкоряється царю у земних справах, котрі торкаються суспільного порядку і, таким чином, розмежовується *auctoritas* духовенства і *potestas* царів [2, с. 90–91].

Гелазієвська доктрина була осмислена світською владою як можливість включення ідеї «двох мечів» у площину нової християнської імперії, на кшталт візантійського цезаропапізму. Такі амбіції оцінювалися ідеологами світської влади в межах старозавітних текстів — як «Новий Ізраїль», яким мусить правити новий Давид. Отже, Старий Заповіт став основою сакралізації світської влади, тексти якого проголошували, що витокami мудрості царів є люд-