

*Придачук О. А.,  
здобувач кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

## ПРЕДСТАВНИЦЬКЕ НАРОДОВЛАДДЯ В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

**Анотація.** Наголошуючи на цінності конституції для народу, стаття розкриває питання здійснення правової охорони конституції народом шляхом представницького народовладдя, а також взаємовплив демократії та народовладдя в державі. Аналізується генеза концепції представницького народовладдя у світовій науковій думці та в Україні зокрема. Досліджуються зміст поняття «представницьке народовладдя», функції та рівні здійснення представницького народовладдя, а також особливості інституту представницького народовладдя у вітчизняній конституційно-правовій практиці.

**Ключові слова:** правова охорона конституції, народовладдя, представницьке народовладдя, парламентаризм, рівні здійснення представницького народовладдя.

**Постановка проблеми.** Важливість суспільних відносин, які регулюються конституцією, необхідність забезпечення її верховенства в системі нормативно-правових актів потребує особливої правової охорони конституції. Така охорона спрямована на досягнення стійкості суспільного й державного ладу, стабільності правового статусу людини, на неухильне дотримання правових норм усіма суб'єктами правовідносин.

Конституція, так само як мова, релігія та культура, є настільки важливою загальнонаціональною цінністю, що в разі посягання на неї народ самостійно її відновлює [1, с. 15]. Найвище місце конституції в ієрархії нормативно-правових актів часто закріплене в текстах самих конституцій, наприклад, Конституція Португалії містить норму про те, що правова сила законів та нормативних актів держави, автономних суб'єктів та органів місцевої влади безпосередньо залежить від того, чи відповідають вони конституції.

Оскільки конституція стоїть на сторожі статусу народу як єдиного джерела державної влади та виключного носія суверенітету, питання правової охорони основного закону є особливим правом й обов'язком українського народу, що реалізується ним у результаті здійснення народовладдя.

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

Здійснюючи народовладдя, народ реалізовує власний суверенітет, який визначається як правосуб'єктність народу в таких питаннях, як формування своєї держави, визначення конституційної моделі держави, обрання представників до органів держави, володіння, користування та розпорядження ресурсами,

а також вирішення інших питань державного буття. Оскільки народ України – це сукупність громадян України різних національностей, систему політичних прав та обов'язків громадян можна справедливо вважати основою для здійснення суверенітету народу. 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.

Таким чином, здійснення державної влади народом є одночасно критерієм існування демократії та одним із 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.

На основі викладеного, зазначимо, що народовладдя – це політико-правовий процес реалізації народом суверенітету, який передбачає участь народу в створенні держави, встановленні конституційного ладу та керівництві державними справами, яке здійснюється народом безпосередньо або через представників. Крім того, народовладдя передбачає також охорону конституції народом.

Формою здійснення влади народу, яка історично виникла пізніше, ніж безпосереднє народовладдя, є представницька або опосередкована чи непряма форма, походження якої пов'язують із радами чотирьохсот у Давній Греції, колективними органами часів середньовіччя, які представляли окремі стани населення, Французькими генеральними штатами та Британським парламентом.

Історії держави та права відомі такі форми представництва, як представництво за національним, регіональним, становим, релігійним, професійним чи майновим критеріями. Виділяють чотири стадії еволюції ідеї представництва в розумінні, близькому до сучасного. Протягом першого етапу (XVII – початок XVIII століття) на основі концепції природних прав, розроблених Т. Гоббсом, виникла теорія про необхідність запровадження представницьких органів. Розвиваючи її, Дж. Локк заперечував можливість абсолютизму монарха виступати джерелом охорони природних прав людини та пропонував альтернативний спосіб їх охорони – захист обраним народом органом.

Наступний етап (середина XVIII – перша половина XIX століття) характерний тим, що видатні мислителі того часу Дж. Бентам, Ж.-Ж. Руссо та Ш.-Л. Монтеск'є відштовхуючись від ідеї захисту природних прав людини як суспільного блага, наголошували на обов'язковості функціонування представницьких органів. Ш.-Л. Монтеск'є стверджував про необхідність обмежити народовладдя лише законодавчими процесами, наголошуючи на достатності референдуму як інструмента, що дає можливість народу безпосередньо приймати найважливіші

закони. Здійснення судової та виконавчої влади, на його думку, вимагає спеціальної кваліфікації, тому не може відбуватись без участі представників народу. Ідея імперативного мандату, який полягає в інструктуванні депутатів їх виборцями та можливості їх відкликати, теж належить Ш.-Л. Монтеск'є. Представницькі збори, на його переконання, покликані розробляти закони та контролювати їх виконання, для чого достатньо скликати їх за потребою. Ж.-Ж. Руссо розвинув теорію народовладдя, за якою виключно народу належить право здійснювати законодавчу діяльність, а тому народні депутати не можуть вважатись представниками народу, а виключно як уповноважені, які не можуть приймати рішень, що мають остаточну силу [2, с. 222].

Третій етап, який припав на кінець XIX – початок XX століття, характеризується новаторським поглядом на попередню ліберальну модель. Дж. Мілль наголошував на тому, що політична рівність – це аксіома, яка не потребує доведення. Водночас А. Токвіль, аналізуючи спосіб організації державної влади в США, запропонував відмовитись від концепції суспільного блага як явища неможливого та змістити акцент від сприйняття представницьких органів влади як інструмента захисту прав людини до визнання його самостійною цінністю, яка базується на рівності громадян. Погляди А. Токвіля були значно ближчими до сучасних концепцій, адже зазначаючи, що народні маси поводяться ірраціонально, він наголошував на недоцільності існування імперативного мандату, втрата якого не стане загрозою правам особи за рахунок децентралізації та розподілу влади.

Четвертий період, який розпочався в 30-і роки XX століття, призвів до остаточного утвердження загального виборчого права та ідеї політичної рівності, що знаходить свій вияв у представництві.

Початки існування інституту представницької демократії в Україні виникли в межах держави запорізьких козаків, у якій одночасно функціонували інститути й безпосереднього, і представницького народовладдя. «Пакти і Конституції законів і вольностей війська Запорізького», схвалені козацькою радою в 1710 році та відомі як перша конституція в Україні, встановлювали, що Генеральна рада як представницький орган влади, який формується в результаті загальних та рівних виборів, займає особливе становище в механізмі держави.

Українські мислителі розробили низку напрацювань концепції представницького народовладдя. М. Драгоманов у своїх роботах аргументував, що представницьке здійснення влади є виключно доступною формою для української демократичної держави, а також пропонував своє бачення способів організації влади. Б. Кістяківський та М. Грушевський теж є авторами багатьох актуальних ідей щодо створення та діяльності представницьких органів, зокрема ідеї про найширшу участь народу в керівництві державними справами та представництво його інтересів. Цікаво, що в Україні існували й інші, менш демократичні концепції представницької влади. В. Липинський, представник «монархістів», переконував, що саме національна аристократія є інститутом, здатним у реальному житті найефективніше репрезентувати народ та захищати його інтереси [3, с. 38].

На жаль, події 1917–1921 років відбувались за абсолютно несприятливих зовнішніх обставин. Представницькі органи Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки формувались за умов, коли провести загальні демократичні вибори було неможливо, тому до їх складу входили представники інститутів громадянського суспільства. Заплановані додаткові вибори не змінили ситуацію, однак державницькі рухи в Україні того часу були безсумнівною показником демократичної спрямованості українського суспільства.

Ради, які існували в часи радянської України, важко назвати представницькими органами, адже їх склад формувался на основі принципу єдино партійності шляхом виборів без альтернативних кандидатур. Сама система організації влади не передбачала її поділу та не створювала умов для розвитку місцевого самоврядування, натомість парламентаризм висвітлювався тільки як інструмент капіталістів для маніпуляції трудящими. Державотворення радянської епохи характеризувалось не тільки звуженням демократичних підходів в утворенні органу представницької влади та підпорядкуванням його політиці партії, а й замкненістю суспільства та доктрини, адже визначні досягнення закордонного парламентаризму не досліджувались та не імплементавались.

Після здобуття Україною незалежності запровадження ефективного інституту представницької влади стало одним із ключових питань. Виникла нагальна необхідність глибокого вивчення концепції парламентаризму, природи повноважень представницького органу влади, форм його діяльності та адаптації традицій закордонного парламентаризму до українських реалій.

Суть непрямого здійснення народовладдя полягає в тому, що влада народу реалізується через спеціально створені державні органи, які несуть відповідальність за наслідки своєї діяльності та узгоджують свої дії з волею народу. Потреба в створенні представницьких органів зумовлена складнощами, які виникають під час здійснення безпосереднього народовладдя, зокрема, великим розміром території, значною кількістю населення, відмінностями в економічному, культурному та ментальному розвитку регіонів, які призводять до неспроможності приймати швидкі рішення та здійснювати оперативне управління буденними справами.

Український дослідник конституціоналізму В. Чушенко виділяє поняття «представницька влада», під яким розуміє сукупність повноважень, які делегуються виборним представникам від народу або частини народу на чітко окреслений термін, а також саму сукупність представницьких органів влади [4, с. 154]. Концепцію представницької влади можна розглядати в кількох аспектах: як функціональне призначення влади, щоб будь-які її дії чи рішення впливали з волі народу; як юридичну природу набуття та здійснення такої влади; як метод її реалізації.

З ідеологічної точки зору концепція представницької влади заснована на ідеалах соціальної справедливості, демократичності та походження такої влади від народу, який передав свої повноваження представникам із метою справедливого та розумного управління народом із врахуванням загальнонародних інтересів, зберігши при цьому за собою правові інструменти контролю за діяльністю таких представників [5, с. 12]. Крім того, слід звернути увагу на інституційний аспект здійснення народовладдя через представників, який передбачає створення суспільних структур, політичних та правових інститутів, які діють у визначених організаційних формах із метою висловлення та подальшої реалізації волі й інтересів народу.

Водночас слід відмежовувати поняття «представницька влада» та «законодавча влада», адже повноваження представницького органу можуть як включати, так і не включати повноваження приймати закони. Натомість завдання представницької влади – здійснювати лише коло повноважень, яке делеговане народом. На користь такого підходу свідчить також те, що пряме народовладдя здійснюється не тільки органом законодавчої влади, а й іншими (як колегіальними, так і одноособовими) органами державної влади та місцевого самоврядування.

Функціонування органу, що репрезентує інтереси народу (парламенту), так само як демократичність державного режи-

му та розвиненість інститутів громадянського суспільства, є необхідною умовою для здійснення народного суверенітету. Демократичний режим гарантує існування парламенту та його верховне місце в ієрархії органів державної влади, а інститути громадянського суспільства слідкують за його діяльністю та контролюють ефективність, не дозволяючи перетворити представницький орган на інструменту популізму в руках окремих політичних сил.

На підставі аналізу світового досвіду В. Людвік зазначає, що парламент є дійсним репрезентатором інтересів народу за умови, якщо до його складу утворені відносно сталі об'єднання депутатів, створені для вираження інтересів значних категорій населення [6, с. 16]. Система влади народу, яка реалізується виборними представниками народу, є одним із проявів здійснення народовладдя.

Окремі дослідники ставлять під сумнів доцільність відносити інститут глави держави до категорії первинних представників народу [7, с. 46], спираючись на зміст Глави II Декларації про державний суверенітет України 1990 року [8], яка передбачає, що виключно Верховна Рада України уповноважена виступати від імені українського народу. Водночас стаття 102 Конституції України характеризує Президента України як главу держави, який виступає від імені держави [9]. Враховуючи конституційно закріплений принцип, що єдиним джерелом державної влади є народ, а також факт, що Президент України обирається на загальних виборах шляхом прямого, рівного, загального, таємного голосування, вважаємо справедливим віднесення до числа первинних представників народу Президента України.

У демократичній державі влада народу має реалізовуватись через усі органи державної влади, адже державна влада походить від народу, а державний суверенітет від народного, із чого логічно випливає, що межами державного суверенітету є всі повноваження, які здійснюються без порушення прав людини. Водночас Ш.-Л. Монтеск'є наголошував, що надмірна влада, яка надається окремому громадянину в державі республіканського типу, призводить до монархії та форм навіть гірших [10, с. 174]. Монархія характерна тим, що закони поширюються на державний лад таким чином, що цей державний лад обмежує монарха, натомість у республіці окремих громадян, який отримав надзвичайні повноваження, має більше способів ними зловживати, адже жоден закон не передбачає таку ситуацію і, відповідно, не регулює її.

Як альтернативу до традиційного поділу інститутів народного представництва на первинні та вторинні Л. Бориславський запропонував розглядати непрямі форми здійснення народовладдя як систему із п'яти рівнів [11, с. 207–213]. Перший рівень становлять органи державної влади та місцевого самоврядування, які формуються безпосередньо українським народом, зокрема, Президент України; Верховна Рада України; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови. Органи другого рівня створюються органами вищого, першого рівня, зокрема, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; суди загальної юрисдикції; такі внутрішні підрозділи колективних органів, як комісії та комітети місцевих рад. Частина (як правило, половина) персонального складу органів третього рівня призначається органами першого рівня, частина – іншими органами (наприклад, Конституційний Суд України, Рада Національного банку України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення). Четвертий рівень представницького народовладдя здійснюється органами, склад яких формується з погодженням органів іншого рівня, зокрема, Голова Національного банку України, Голова фонду державного майна, Центральна виборча комісія. Інструментом здійс-

нення представницького народовладдя п'ятого рівня є органи, які утворюються органами державної влади за погодженням з органами першого рівня (наприклад, Прем'єр-міністр України, Генеральний прокурор України).

Варто вказати, що, навіть не беручи до уваги вище зазначену класифікацію, у державі з демократичним режимом та формою правління республіканського типу всі органи державної влади та місцевого самоврядування наділені повноваженнями, делегованими народом, який є джерелом їх влади. Розвиваючи запропоновану вище теорію, зазначимо, що органи представництва народу будь-якого з рівнів для ефективної роботи та для забезпечення правильного функціонування держави й регулювання суспільних відносин мають потребу в існуванні адміністративного апарату, тобто органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які не належать до жодного з п'яти рівнів народного представництва. Повністю формувати державний апарат, кожний службовець якого буде призначатись безпосередньо народом, неможливо та непотрібно, адже такий процес безперервних виборів паралізував би всі сфери державного життя. Оскільки вказані органи влади формуються за рішенням інститутів, що належать до одного з п'яти рівнів представницького народовладдя, під час призначення яких уже було враховано волю народу як єдиного джерела влади, можна стверджувати про існування шостого рівня здійснення представницького народовладдя.

Характеризуючи охорону конституції, яка здійснюється шляхом представницького народовладдя в Україні, слід зупинитись на деяких основних аспектах. По-перше, від імені українського народу виступає виключно Верховна Рада України, яка розглядається як єдиний загальнонаціональний представницький орган, уповноважений озвучувати волю народу, однак це не єдиний орган, який її здійснює. По-друге, охорона конституції проявляється на етапах виявлення, генералізації, усунення розбіжностей, формулювання, здійснення та захисту інтересів народу. Крім того, у момент делегування народом своїх повноважень представницькому органу його діяльність набуває універсальності, тобто можливості представляти інтереси всього народу як колективного суб'єкта в різних сферах, у тому числі й правової охорони основного закону.

**Висновки.** Обґрунтувавши, що здійснення правової охорони конституції входить до повноважень народу, які він вправі здійснювати й безпосередньо, і шляхом представницького народовладдя, а також дослідивши історію становлення та особливості сучасного інституту представницького народовладдя, можемо зробити висновок про виняткову роль цього інституту для ефективного захисту конституції від імені народу.

#### *Література:*

1. Хабриева Т.Я. Правовая охрана конституции / Т.Я. Хабриева. – Казань : Издательство Казанского университета, 1995. – 220 с.
2. Руссо Ж.Ж. Трактаты / Ж.Ж. Руссо ; перев. А.Д. Хаютина и В.С. Алексеева-Попова. – М. : Наука, 1969. – 704 с.
3. Журавський В.С. Розвиток доктрини українського парламентаризму в XIX – на початку XX ст. / В.С. Журавський // Право України. – 2001. – № 5. – С. 37–41.
4. Чушенко В.І. Конституційне право України : підручник / В.І. Чушенко, І. Я. Заяць. – К. : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка ; Видавничий дім «Ін Юре», 2007. – 488 с.
5. Мул С.Н. Социально-исторические условия и концептуальные основания российского парламентаризма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / С.Н. Мул. – СПб., 2004. – 23 с.
6. Людвік В.Д. Принцип народного суверенітету в історії політико-правової думки, теорії права та політичній практиці : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і

- права; історія політичних і правових учень» / В.Д. Людвік ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2009. – 23 с.
7. Головатий С. Виступ / С. Головатий // Перший світовий конгрес українських юристів (18–23 жовтня 1992 р.) : матеріали та документи / ред. А. Олексюк. – К. : Українська правнича фундація, 1994. – 254 с.
  8. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
  9. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
  10. Монтескьє Ш.Л. Избранные произведения / Ш.Л. Монтескьє ; перев. М.П. Баскин. – М. : Госполитиздат, 1955. – 803 с.
  11. Бориславський Л. Загальні засади конституційного ладу: принцип народовладдя то форми його здійснення / Л. Бориславський // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – Вип. 37. – Львів, 2002. – С. 207–213.

**Придачук О. А. Представительное народовластие в контексте правовой охраны Конституции Украины**

**Аннотация.** Подчеркивая ценность конституции для народа, статья раскрывает вопросы осуществления правовой охраны конституции народом путем представительского народовластия, а также взаимовлияние демократии и народовластия в государстве. Анализируется генезис

концепции представительского народовластия в мировой научной мысли и в Украине в частности. Исследуется содержание понятия «представительное народовластие», функции и уровни осуществления представительского народовластия, а также особенности института представительского народовластия в отечественной конституционно-правовой практике.

**Ключевые слова:** правовая охрана конституции, народовластие, представительное народовластие, парламентаризм, уровни осуществления представительского народовластия.

**Prydachuk O. Representative democracy in the context of the Ukraine's Constitution legal protection**

**Summary.** Stressing on the constitution's value for the people, this article reveals the constitution's legal protection by the people, carried out through representative democracy, and mutual influence of democracy and the people's power realization in the country.

**Key words:** constitution's legal protection, democracy, representative democracy, parliamentary, representative democracy implementation level.