

О. В. Прієшкіна

д-р юрид. наук, професор кафедри конституційного права та правосуддя Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

НАРОДНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ ЯК ГОЛОВНА ЗАСАДА КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Процес державотворення в Україні на демократичних засадах проходить досить складно, що зумовлено низкою чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру. До перших слід віднести перехідний етап розвитку Української держави і суспільства, відсутність чіткої стратегії державотворення і правотворення; до других — низький рівень політичної і правової культури населення, його правовий нігілізм, відсутність конструктивного діалогу владних структур на загальнодержавному та локальному рівнях. Ця ситуація є гальмуючим фактором на шляху вирішення найактуальніших

проблем реформування політичної, економічної і духовної системи суспільства, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, входження України до європейського і світового співтовариства.

Звідси в умовах світової глобалізації та європейської інтеграції набувають значного поширення ідеї про недоцільність народного суверенітету, ставиться під сумнів необхідність зміцнення державності, обґрунтовується можливість і необхідність посилення зовнішнього тиску на державу.

У ст. 1 Конституції України, що характеризує її як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу, закріплено стратегічні орієнтири розвитку української державності. У контексті дослідження серед вказаних ознак становить особливий інтерес характеристика суверенної держави, в основі існування котрої лежить суверенітет. Саме ця властивість держави надає їй реальну можливість самостійно здійснювати через відповідні державні структури функції стосовно формування і реалізації як внутрішньої, так і зовнішньої політики України.

Із суверенності України випливає її незалежність. Незалежною може бути тільки суверенна держава, тобто така, яка має право самостійно вирішувати свої внутрішні й зовнішні справи без втручання в них будь-якої іншої держави. Фактично «подвійна» характеристика та тлумачення цього принципу у ст. 1 Конституції України зумовлені не помилкою законодавця, а його бажанням більш конкретно, лаконічно та однозначно дати характеристику суверенній Українській державі. Крім того, така позиція має й відповідну об'єктивну базу, бо вона зумовлена неоднаковим змістом, який вкладається в поняття «суверенітет» і «незалежність» у теорії і нормативній практиці, зокрема, в національних і міжнародних нормативно-правових актах, а також історичними обставинами проголошення суверенітету й незалежності України та іншими факторами об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Даний принцип суверенітету у своєму систематичному тлумаченні містить внутрішній і зовнішній суверенітет, незалежність нашої держави в усіх основних формах: політичній, економічній, соціальній та культурній (інформаційній, духовній, ідеологічній). За своєю суттю суверенітет, незалежність означає верховенство, повноту, самостійність державної влади

всередині країни та рівноправність і незалежність держави у відносинах з іншими державами.

Внутрішній суверенітет — це суверенітет у внутрішньополітичній сфері, який означає незалежність держави від інших суб'єктів політичної системи, насамперед від політичних партій та їх блоків, верховенство, повноту та самостійність державної влади щодо статусу і політики цих суб'єктів. Держава та її влада залежить тут лише від одного суб'єкта політичної системи — народу України, а за Конституцією держава лишається колишньої залежності від партії (тоді від КПРС), керівна роль якої щодо держави визнавалася певний час попередньою Конституцією України 1978 року. У зовнішньому відношенні Україна має в повному обсязі суверенність насамперед у політичній (зовнішньополітичній) сфері.

Суверенітет (від франц. «*soverainete*») — верховна влада) — означає її верховенство та незалежність. Основними ознаками суверенітету держави, як вже зазначалось, є територіальне верховенство; юридична самостійність; неподільність (єдність) держави; невідчуженість; необмеженість тощо. Аналіз основних ознак державного суверенітету дає можливість дійти висновку про те, що кожна із зазначених його властивостей або окремо, або всі разом у сукупності відкривають гарантований шлях до нормалізації та гармонізації ідейно-національних відносин, єднання народів світу та плідного співробітництва й інтеграції їхніх держав.

Слід відмітити, що ідейною основою народовладдя виступає народний суверенітет, тобто верховенство влади народу, яка фактично і здійснюється в інтересах народу. Ідея народного суверенітету відіграла надзвичайно важливу роль у розвитку суспільства, у формуванні демократичних засад політичного життя різних країн [1].

Об'єктивне визнання та дотримання необхідної умови функціонування державної влади щодо обов'язкової участі народу в процесі її здійснення виступає одним із основоположних принципів демократичного режиму. У такому контексті домінантною виступає доктрина «народного суверенітету», яка є фундаментальною цінністю світової теоретичної думки і знайшла своє визнання і розвиток у працях визначних зарубіжних та вітчизняних політологів, філософів, правників.

Формування поняття «народний суверенітет» мало досить

складний і суперечливий шлях розвитку. Ідея суверенітету виникла і розвивалась, насамперед, як складова науки про державу, як складне політико-правове явище, народжене практикою розвитку держави, як сила, що народилася та вийшла із суспільства.

Дослідження історії стародавніх держав (Індія, Китай, Єгипет, Вавилон, Греція, Рим, Іран та ін.) з очевидністю підтверджує, що в цих державах суверенітет існував та знаходив своє виявлення у своєрідних формах. Водночас термін «народний суверенітет» не був відомий стародавнім державам, оскільки не існувало таких сил, які були б у змозі посягати на державну владу. Вчення про народний суверенітет почало формуватись у середні віки, оскільки в цей період історичного розвитку існували розділені держави, що відповідало характеру феодалної, земельної власності.

Поняття «народний суверенітет» зародилося ще у XII столітті в працях засновника демократичних вчень Марсилія Падуанського («Захисник світу», 1324-1326 pp.) [2], який був прибічником демократичної фракції, що утворилася після розколу соборної течії і відстоювала верховенство влади за соборами церкви, а її членами визнавала не тільки єпископів, а й усіх віруючих, у той час як інша фракція захищала і підсилювала владу духовних феодалів у церкві, віддаючи суверенітет соборам єпископів. В основі даних поглядів була ідея, що поділила церкву і монарха для того, щоб церква в основу свого верховенства поклала владу народу. Значення народного суверенітету в даному разі полягало в тому, щоб посилити церковний феодалізм, а наразі за великого впливу церкви влада народу означала б владу церкви.

Обґрунтованого вигляду доктрина народного суверенітету набула у XVI столітті в працях Жана Бодена, наприклад у «Шістьох книгах про державу» (1576 р.), де вперше був введений термін «суверенітет» та виявлено одну з основних його характеристик як вищої неподільної влади, причому як у межах країни, так і у взаємовідносинах з іншими державами [3]. Боден також сформулював такі властивості суверенітету, як необмеженість, неподільність, постійність. Він вказує, що оскільки влада постійна і необмежена, то з цього випливає, що вона є

єдиною і неподільною, а ця єдність і неподільність суверенної державної влади втілюється в особі коронованого і спадкоємного монарха [4]. При цьому дуже цікавою особливістю в його поглядах є думка, що джерелом суверенітету є не монарх, а народ. Цей принцип стає новою віхою в політикоправовій теорії, що в подальшому стане підґрунтям для побудови демократичної держави.

Якщо звертатися до конституцій країн світу, то в багатьох із них прямо говориться про народний суверенітет. «Ми, народ Сполучених Штатів... — зазначається в Преамбулі Конституції США 1787 року, — засновуємо і вводимо цю Конституцію...» У ст. 1 Конституції Італії закріплено, що «Суверенітет належить народу...» Конституція Бельгії 1831 р. (ст. 25) проголосила, що «всі влади виходять від народу». Те саме стверджувала німецька Конституція 1919 р.: «Державна влада виходить від народу» (ст. 1). І якщо слово «виходить» може бути сприйнято по-різному, то в конституціях ХХ ст. це зазначено більш чітко та однозначно, наприклад: «Національний суверенітет належить французькому народу» (Конституція Франції 1946 р.); «суверенітет належить народу» (Конституція Італії 1947 р., Конституція Японії 1947 р.).

У зв'язку з вищезазначеним доцільно згадати слова Каміла Демулена, що згодом стали опорою для багатьох законодавчих актів: «Народ висловився, цього досить: ніякі заперечення, ніякі вето неможливі проти його суверенної волі. Його воля завжди законна: це сам закон» [5].

Водночас слід відмітити, що найбільш загальною засадою організації, діяльності і здійснення державної влади є принцип народного суверенітету, який зафіксований у переважній більшості основних законів і, по суті, має універсальне значення [6]. Зокрема, у Конституції України ідея народного суверенітету відображає за змістом положення ч. 2 ст. 5, де встановлюється, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Сучасне трактування ідеї народного суверенітету запропонував, насамперед, Ж.-Ж. Руссо, котрий виходив з так званого суспільного договору і визнавав існування «загальної волі», або волі народу. Цій волі мислитель надавав вихідного значення і вважав першоосновою ухвалення владних рішень. «Влада, яка управляється загальною волею, — писав

Ж.-Ж. Руссо, — називається суверенітетом» [7]. На його думку, суверенітет — це абсолютна влада народу, яка спрямовується його загальною волею, а оскільки сувереном завжди є народ, то єдиною державною формою є демократія.

Крім Ж. Бодена і Ж.-Ж. Руссо, ідею народного суверенітету найбільш повно обґрунтував у Росії О. Радишев. Різні форми народовладдя відстоювали у своїх працях видатні українські діячі — М. Драгоманов, М. Павлик, І. Франко, М. Грушевський.

Ідея народного суверенітету має своє історично втілення і в історії української державності. Вона знайшла своє відображення в різних актах Української Народної Республіки — державних документах, конституційних проектах, у Конституції УНР 1918 року. Так, у Четвертому універсалі Центральної Ради відмічалось, що влада в Україні «буде належати тільки народу України, від імені якого, поки буде скликано Українські Установчі Збори, будемо керувати ми, Українська Центральна Рада, представництво робітничого народу — селян, робітників і солдат...» [8]. Стаття 2 Конституції УНР 1918 року передбачала, що «суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, тобто громадянам УНР усім разом» [9].

Ідея народного суверенітету знайшла відображення також у всіх офіційних і авторських проектах нової Конституції України. Конституювання та реалізація правового статусу народу найбезпосереднішим чином виходить на цілий ряд найважливіших та найгостріших проблем суспільного розвитку і державного будівництва в Україні на сучасному етапі. Проте свого законодавчого оформлення «народний суверенітет» набув тільки за сучасної доби, за часів незалежності України. І нині можна зазначити, що першим кроком на шляху до втілення народного суверенітету в державне життя України стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, в якій було реалізоване прагнення до закріплення державної влади легітимним, законним шляхом, виходячи з її належності українському народу.

Глибинний зміст ст. 5 Конституції України, яка встановлює, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ та народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування,

полягає, по-перше, в імперативному та конституюючому характері самої фіксації такого статутарного правового становища, що фактично фіксує та розкриває сутність народовладдя та форми його реалізації як основи конституційного ладу України; по-друге, у вказівці на те, що тільки та безпосередньо з народом пов'язується поняття суверенітету державної влади; по-третє, у положенні про те, що єдино та виключно народ є джерелом державної влади. Тобто з наведених положень досить ярко помітно процес трансформації державного суверенітету в суверенітет народу, народний суверенітет.

Це відповідає основним доктринальним постулатам, що містяться в юридичній літературі, де загальне поняття «суверенітет» тлумачиться у своїх різновидах: народний, національний та державний. У цих різновидах суверенітету є одна загальна властивість, яка виявляється в тому, що всі вони відображають різні моделі суверенітету та демонструють різні джерела влади. Продуктивною тут є позиція В. В. Маклакова, який вважає, що тут насамперед йдеться про питання легітимності влади, тобто знов-таки про суверенітет, на основі якого і здійснюється реалізація державної влади [10].

Якщо розглядати різновиди суверенітету в контексті їх генезису, то їх можна відобразити як «матрьошки»: народний — національний — державний суверенітет.

У визначенні суверенітету народу на перше місце ставиться верховна політична воля. Національний суверенітет безпосередньо пов'язаний з правом нації на самовизначення. У цьому аспекті методологічним навантаженням володіє доктринальна позиція радянського дослідника В. Шевцова, який трактує поняття національного суверенітету (суверенітету нації) як «повновладдя нації, її політичну свободу, володіння реальною можливістю в цілому і повністю розпоряджатися своєю долею, у першу чергу здатністю політично самовизначитися, включаючи відокремлення та створення самостійної держави. Повновладдя нації виявляється у вирішенні питань, що стосуються її національної свободи, державно-правової організації, взаємовідносин з іншими націями, розвитку всіх сторін національного життя. Кожна нація може сама визначити свою долю, причому їй не можуть нав'язуватися рішення ззовні, а насильницьке втручання в її життя є недопустимим. Нація

сама вирішує питання про свій національний і державний устрій, а також про те, чи залишатися їй у складі цієї держави чи вийти з неї та створити самостійну національну державу. Нація має Право увійти до складу тієї чи іншої держави та об'єднатися з іншими націями в тих чи інших формах державного союзу. Кожна нація має право на збереження та вільний розвиток своєї мови, звичаїв, відповідних національних настанов» [11]. Важливим є й те, що він підкреслює онтологічні характеристики національного суверенітету, вважаючи, що він «характеризує собою політичну, територіальну, культурну, мовну самостійність нації чи народності, яка виявляється в повноті суверенних прав у зазначених сферах соціального життя нації, забезпечуючи їх найбільш повне здійснення» [12].

Пов'язуючи національний суверенітет з наявністю державної організації та функціонуванням державних структур, Л. М. Карапетян зазначає, що «національний суверенітет деякі вчені визначають як повновладдя нації, її політичну свободу, можливість самовизначення для збереження своєї самобутності, мови, культури, історії. Але чи може нація здійснювати своє повновладдя та політичну свободу, зберігати і створювати нові національні цінності без певної державної організації, її представницьких, виконавчих та судових структур? Без такої організації нація (народ) — абстракція, яка не може реалізувати свій національний суверенітет» [13].

Таким чином, можна констатувати, що у радянській та пострадянській правовій науці існує домінуюча позиція, згідно з якою під національним суверенітетом слід розуміти право нації на своє самовизначення аж до утворення національної держави. Проте по відношенню до України це не означає, що будь-яка нація має право утворювати свою державу, оскільки згідно зі ст. 5 Конституції України суверенітет належить не окремим частинам населення, а українському народу (українській політичній нації) в цілому.

Суть конституційного принципу народного суверенітету полягає в тому, що влада виходить з народу, належить йому і здійснюється як через своїх представників, так і безпосередньо (референдум, вибори, народна ініціатива) [14]. Слід зазначити, що цей принцип має величезне значення для розвитку не тільки окремо взятої країни, але й всього людства. Більш чіт

ке закріплення на конституційному рівні принципу народного суверенітету знаходить свій вираз і в тенденції конституційно-правового регулювання в державах Східної Європи, СНД, для яких характерною є демократизація суспільного і державного ладу. У порівнянні з Конституцією України 1978 року Конституція України 1996 року більш чітко закріплює цей основоположний принцип конституційного ладу.

Необхідно мати на увазі, що реалізація багатомірного потенціалу принципу народовладдя в Україні вимагає вжиття низки важливих організаційних та організаційно-правових заходів, серед яких повинні бути такі: проведення комплексної конституційно-правової та державно-правової реформи, яка включає адміністративну та муніципальну реформи; подальше вдосконалення, на основі конституційних норм чинного законодавства, формування сучасної правової системи України, яка зорієнтована на демократичні цінності; орієнтація виконавчої, законодавчої та правозастосовної діяльності на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вироблення відповідних механізмів щодо захисту прав особистості; прийняття законів та підвищення рівня правової культури населення, робітників державного апарату; перманентне формування дієздатних структур громадянського суспільства.

Необхідно відмітити, що в сучасному конституційному праві термін «незалежність» розглядається як характерна риса, як один із найважливіших правових параметрів поняття «суверенітет» держави. Гадаємо, що саме з цієї причини термін «незалежність» як самостійна категорія є відсутнім в існуючих словниках з конституційного права, але він є таким, що використовується в практиці державного будівництва. Так, системний аналіз Конституційного договору США, що одержали незалежність 4 липня 1776 року, дає змогу дійти висновку, що з позицій сучасного конституціоналізму категорія «незалежність» може розглядатися виключно як правова форма для розвитку всього народу. Таким чином, незалежність виступає не як самодостатня політична мета, а є правовим засобом для розвитку та розквіту всього народу [15]. Разом з тим необхідно враховувати й те, що

незалежність тільки тоді має свою правову спроможність, коли її витoki кореняться в ментальності, у системі цінностей та потреб самого народу.

Щодо цього правовий принцип незалежності держави істотно відрізняється від тієї незалежності, котру на початку 90-х років минулого сторіччя взяли на політичне озброєння деякі вітчизняні політики.

Якщо аналізувати народний суверенітет з позицій політико-правового підходу, то слід зазначити, що він виступає в якості конституційно-правового інституту і політичного явища одночасно. За своєю юридичною природою він є виразником конституційно-правових відносин, а його основний суб'єкт — народ, виступає його основним та єдиним носієм.

Зовні народний суверенітет в Україні проявляється в якості державної волі її громадян, яка реалізується через конституційні інститути народного волевиявлення та представництва: всеукраїнський та місцеві референдуми, вибори, інші форми безпосередньої демократії, а також через парламент — Верховну Раду України. Реалізація суверенних прав народу України містить в собі системний комплекс функцій, зокрема, законодавчу, контрольну й установчу. При цьому основні форми реалізації народного суверенітету законодавчо закріплено в розділах III, IV, V Конституції України.

Конституційно-правове регулювання народного суверенітету здійснюється як нормативно-правовими актами, так і іншими формами конституційного права: конституційними звичаями, договорами, прецедентами. Водночас з формальних позицій першоосновою правового регулювання народного суверенітету є його закріплення і регламентація на рівні конституційно-правових норм. І це є обґрунтованим, бо такі норми не тільки проголошують народний суверенітет, а й передбачають відповідний «запускаючий» механізм його здійснення. Важливою частиною такого нормативного механізму є відповідні норми, що виключають можливість використання народу як інструмента досягнення державних цілей політичними силами всупереч його волі й корінним інтересам. Законодавче ж регулювання форм реалізації народного

суверенітету має за телеологічним завданням створення дієвого механізму його функціонування, гарантій правового захисту.

Безумовно, потрібно погодитися з думкою деяких вчених про те, що там, де права людини нижчі в соціальній вартості за права держави, нації, народу, там немає й реального народного суверенітету, а тому забезпечення народного суверенітету не повинно вести до знецінення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності [16].

Резюмуючи, можна дійти висновку, що в онтологічному сенсі ідея народного суверенітету, по-перше, має безпосереднє відношення до забезпечення прав людини і громадянина; по-друге, визначає в гуманістичному аспекті діяльність державних структур; по-третє, визнання народу джерелом влади є важливою віхою в політичній історії людства, яка володіє великим гуманістичним потенціалом та має воістину революційне значення, бо тільки сам народ може володіти правом бути найвищим суддею в питаннях влади, вирішенні її долі. Народний суверенітет перебуває в основі розподілу функцій державно-владних прав і свобод громадян; народний суверенітет є основою взаємодії владних структур у забезпеченні стабільності конституційного ладу та повинен бути перепорою свавілля чиновників державних структур щодо особи.

Ідея народного суверенітету відіграла і відіграватиме величезну стимулюючу роль у розвитку суспільства, у формуванні конституційного ладу та засад політичного життя різних держав світу.

Література

1. Колодій А. Народовладдя як основа представницької демократії / А. Колодій, В. Копейчиков, М. Цвік // Укр. право. — 1995. — № 1 (2). — С. 14.
2. Падуанский М. Защитник мира / М. Падуанский. — СПб.: Наука, 1998. — С. 34-39.
3. Боден Ж. Шесть книг о государстве / Ж. Боден // Антология мировой правовой мысли : в 5 т. — М.: Мысль, 1999. — Т. II: Европа: V-VXII вв. — С. 692-693.
4. Там само. — С. 693.
5. Demoulines Саш. Та France libre // Destoulins Саш. Libre Otvors. — Paris, 1993. — P. 22.

6. Слюсаренко А. Г. Історія Української Конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — К. : Т-во «Знання України», 1993. — С. 77, 79.
7. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре / Ж.-Ж. Руссо. — М.: Госполитиздат, 1938. — С. 25.
8. Слюсаренко А. Г. Історія Української Конституції. — С. 157.
9. Там само. — С. 166.
10. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных государств. Общая часть / В. В. Маклаков. — М. : Волтере Клувер, 2006. — С. 324.
11. Шевцов В. С. Национальный суверенитет (проблемы теории и методологии) / В. С. Шевцов. — М. : Юрид. лит., 1978. — С. 3.
12. Там само. — С. 4.
13. Карапетян Л. М. Грани суверенитета и самоопределение народов / Л. М. Карапетян // Гос. и право. — 1993. — № 1. — С. 13.
14. Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 103.
15. Мучник А. Г. Вказ. твір. — С. 58.
16. Там само.