

Ю. М. Грошевой // Закон Украины «О прокуратуре». Теория и практика его применения : краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научн.-практ. конф. – Х., 1992. – С. 3–6. **19.** Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **20.** Попович Є. М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Попович Євген Миколайович. – Х., 2010. – 373 с.

Надійшла до редколегії 06.08.2012

Проанализированы становление и развитие института прокуратуры в отечественной практике формирования государства. Определены четыре этапа в истории становления прокуратуры Украины как института защиты прав и свобод человека и гражданина. Раскрыты особенности создания и функционирования соответствующего института на каждом из этапов. Сделан вывод о необходимости совершенствования законодательного регулирования статуса прокуратуры Украины.

Becoming and development of institute of office of public prosecutor in home practice of forming the state is analysed. Four stages in history of becoming of office of public prosecutor of Ukraine as an institute of protection of rights and freedoms of man and citizen are certain. The features of creation and functioning of corresponding institute on each of the stages are exposed. Conclusion about the necessity of perfection of the legislative adjusting of status of office of public prosecutor of Ukraine is drawn.

УДК [342.31+342.34](477)

С. Д. Сворак

ІНСТИТУТ НАРОДОВЛАДДЯ У ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОМУ ДИСКУРСІ

Досліджено генезу та трансформацію державно-правової концепції народовладдя на різних етапах історичного розвитку України. На основі аналізу проблем народовладдя у теорію народного представництва внесено нові аспекти визнання суб'єктивного права через призму самоврядування народу.

У сучасній юридичній літературі все частіше питання державно-правового розвитку України розглядаються у контексті традицій вітчизняної державності, досвіду правового та політичного розвитку минулих років. Після тривалих, непродуманих і поспішних реформ, спрямованих на модернізацію держави та її правової системи за західноєвропейським зразком, виникло розуміння того, що без урахування тисячолітнього досвіду будівництва Української держави її подальший розвиток неможливий. Проблеми становлення та розвитку народовладдя в Україні в історичному контексті вже були проаналізовані в працях С. Атоян, О. Бандурки, О. Бойка, В. Винниченка, В. Гончаренка, Я. Грицака, Т. Гунчака, М. Грушевського, О. Копиленка, М. Котляра, С. Кульцицького, І. Лисяк-Рудницького, В. Сергійчука, В. Ситніка, О. Скакун, © Сворак С. Д., 2012

М. Тихомирова, П. Толочка, І. Усенка, Д. Чижевського, В. Шевченка, Р. Шпорлюка, С. Юшкова, О. Ярмиша та інших істориків держави і права. Між тим, у науковій літературі кількість робіт, присвячених аналізу історії вітчизняного державотворення є вкрай недостатньою, особливо на тлі глибокого осмислення праць західних мислителів.

Як правило, більша частина досліджень присвячена ідеям західної ліберальної демократії, парламентаризму, раціональної теорії природного права і правової держави. Однак суспільний ідеал європейських народів для української юридичної науки має важливе, але не ключове значення, оскільки правосвідомість і правовий менталітет не можуть змінитися в один момент, адже реформи у правовій системі, що не враховують правових традицій, праворозуміння та особливостей правової культури громадян, приречені на провал. Тому після краху односторонньої марксистської парадигми виникла необхідність заповнити всі прогалини у вітчизняному правознавстві та відновити наступність наукових традицій України без свідомого спотворення ідей і концепцій минулих років, котрі пропагували ідеологи марксизму-ленінізму.

Ідея правової держави і ліберальної демократії не є вершиною політико-правової творчості. Західні правознавці все частіше звертають увагу на те, що ліберальна, правова держава як державний ідеал терпить кризу, пов'язану з моральною деградацією і секуляризацією побуту європейських народів. Своєрідна й мінлива політика Заходу змушує шукати симетричну відповідь у формі народо-владної ідеї, а невдачі модернізації диктують необхідність вибору між подальшою лібералізацією політичних і правових інститутів і розробкою самобутніх моделей морально-правової держави, що і є головною метою нашої наукової розвідки.

У сучасний період розвитку правової та політичної системи української державності проблема інституту народовладдя має як теоретико-концептуальне, так і практичне значення, що базується на історичних традиціях державно-правової самобутності України, її правових та політичних устоях національної правосвідомості і правового менталітету. У цьому плані теоретиками держави і права та політологами повинні скрупульозно розглядатися різні варіанти організації інститутів державної влади у вітчизняному правовому та соціокультурному просторі. Замикатися на будь-якій одній формі правління або державного устрою немає ніякого сенсу, так як це заздалегідь обмежує проблемне поле і не сприяє отриманню достовірних і обґрунтованих результатів.

Сучасна Україна вже протягом двох десятиліть переживає модернізацію основних складових національної державності. Проте дискусії навколо проблеми вибору напрямку історичного руху української держави в міру «нарощування» різного роду змін у правовій, політичній та економічній системах тільки загострюються, підкріплюючись численними теоретичними розробками і практи-

кою державного будівництва, законотворення, розвитку місцевого самоврядування та ін. Роки реформ переконали владні еліти в тому, що звичайне нарощування нормативного масиву, який базується найчастіше на імпортованих в Україну правових інститутах, механічне запозичення державних структур, приналежних до інших політичних традицій та способів їх формування, неминуче ведуть до кризи, численних і серйозних деформацій у вітчизняному правовому та політичному житті.

Питання цивілізаційної ідентичності пострадянської України з її характерними традиціями народовладдя не випадково знаходиться у фокусі уваги правознавців, політологів, соціологів та інших учених, об'єднаних ідеєю необхідності подолання комуністичної державно-правової моделі та створення принципово іншого, нового політичного й правового простору. Проте окремі вже сформовані у ряду дослідників уявлення про народовладні національні традиції Української держави так і не привели до утвердження системного та зваженого підходу до розуміння нами юридичних, правовокультурних, історичних та духовних особливостей українського державотворення.

Звертає на себе увагу і та обставина, що міркування багатьох юристів часто претендують на універсальність схем і залишаються осторонь від юридичної та політичної конкретики народовладних традицій, не «схоплюють» і не розкривають суті та значення метаморфоз, що відбуваються в українському державно-правовому просторі. Безпідставною, на нашу думку, є концепція не тільки зарубіжних, але й вітчизняних правознавців (філософів, політологів), згідно з якою Україна через уніфікацію і «стандартизацію» ключових правових і політичних інститутів повинна приступити до створення так званої сучасної правової держави, яка має бути однотипною для всіх «цивілізованих країн», що буде основою для подолання якоїсь «національної обмеженості» в юридичній і політичній галузях, суспільних відносинах, «демократичної неповноцінності» вітчизняної правової культури. У силу цього в пострадянській вітчизняній правовій науці багато важливих проблем ще не отримали належної теоретичної, методологічної та практичної розробки. До числа таких «закритих» тем і відноситься питання про правову, морально-релігійну та соціальну природу народовладдя в Україні, органічності даної форми правління українському світу, українській правовій системі, економіці та національній ментальності.

У сучасних політико-правових дослідженнях проблема народовладдя розглядається в рамках пошуку оптимальних шляхів і механізмів взаємодії між державною владою і громадянським суспільством. Виходячи з означених завдань, слід відзначити, що це лише одна зі сторін проблеми співвідношення суверенітету народу й державного управління. Загальновідомим є положення В. Леніна про те, що там, де є демократія, немає свободи, а там, де є свобода, немає необхідності в демократії. Тому нам архіважливо визначити

обсяг і зміст поняття «народовладдя», так як конституційне положення про те, що влада належить народу, є як політичною, так і правовою загадкою, яка поки що не розгадана ані філософською, ані політико-правовою наукою.

Дійсно, якщо вся повнота влади у державі належить народові, то чому в країні можливі бюрократизм, корупція, диктатура й інші форми, які власне заперечують суверенітет народу. І навпаки, в історії немає прикладу, коли народ дійсно повною мірою реалізував свої владні повноваження, хоча у рамках стародавніх демократій найважливіші рішення приймалися прямим волевиявленням народу, а так звані посадові особи грали лише роль виконавця. Однак римська та грецька демократії за своїм характером були рабовласницькими і виступали антиподами народовладдя.

У сучасній юридичній науці та практиці поряд із теорією правової і соціальної держави особливо популярні ідеї демократичної політичної системи, адже сьогодні у своїх конституціях більшість країн світу трактують себе як правові, соціальні і демократичні республіки або монархії. Разом із тим, на доктринальному рівні до цих пір не розмежоване співвідношення таких категорій як «народовладдя» і «демократія». Відповідь на це питання дозволить гармонійно узгоджувати інтереси особистості, публічної влади, громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства, що сприятиме встановленню стабільного, справедливого соціального миру, формуванню високого рівня правової культури населення.

З точки зору теорії держави і права, лише у демократичному устрої стимулюється політична активність громадян, формується порівняно нейтральне ставлення до партій, які представляють інтереси різних верств соціальної спільноти, для яких створюються приблизно рівні умови, допускається політична опозиція, а заходи легального, а іноді й силового впливу застосовуються лише до тих угруповань, які, порушуючи конституцію, закликають до насильницького повалення легітимних органів державної влади [1, с. 41]. Дослівно автори «Академічного курсу теорії держави і права», затвердженого МОН України та рекомендованого як підручник для студентів вищих навчальних закладів у 2006 році, характеризують демократичний режим як вид державного режиму, що визначає такий порядок (стан) державного життя суспільства, при якому виконуються норми конституції та законів, реалізується принцип розподілу влади, державна влада здійснюється на основі рівної участі громадян, громадських організацій, партій в управлінні державою, котра гарантує дотримання їх прав і свобод відповідно до міжнародних стандартів прав людини [2, с. 141]. Тому, на нашу думку, демократичний державний устрій існує тільки в тій державі, де влада базується на принципах підпорядкування меншості більшості, поважають права меншості, а органи влади мають народний мандат або безпосередньо обираються народом зі строго регламентованими законом обсягом та межами їх компетенції. Са-

ма політична система держави повинна утверджувати верховенство права, незалежне правосуддя та забезпечити захист у судовому порядку конституційних прав і свобод людини і громадянина [3, с. 30].

З етимологічної точки зору, поняття «демократія» включає в себе такі концепти, як «демос» (народ) і «кратос» (влада). Власне тому у правовій науці демократію традиційно ототожнюють із поняттями «народовладдя» і «народоправство» (Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Л. де Монтеск'є та ін.) [3]. Радянські вчені, запозичивши розроблену своїми знаменитими попередниками концепцію, розширили її інтерпретацію додатковими ознаками, назвавши демократію у Радянському Союзі того періоду формою «соціалістичного самоврядування» [4, с. 22], а у виступі на пленумі ЦК КПРС 18 лютого 1998 р., характеризуючи демократію в СРСР, М. Горбачов заявив: «Соціалістичний демократизм – це розмаїття форм соціального, політичного життя на базі, самозрозуміло, наших соціалістичних принципів і цінностей» [5, с. 4].

Незважаючи на широку популярність такого роду трактувань у роботах сучасних правознавців, деякі з них висловлюють інші точки зору, що базуються переважно на теоретико-правовому підході до проблеми демократії. Так, російський учений М. Баглай, приміром, стверджує, що «важко дати визначення демократичної держави, хоча ясно, що, як мінімум, народовладдя передбачає виборну представницьку систему влади та визнання пріоритету прав людини» [6, с. 22]. Народовладдя, на його думку, є одним зі складових елементів структури демократії.

Сучасні юридичні словники називають народовладдя одним із основоположних принципів демократії, що існують нарівні з політичним плюралізмом, свободою, рівністю громадян, верховенством конституції і закону. В інших юридичних енциклопедіях і словниках концепт «народовладдя» визначається як «народний суверенітет» і означає належність народу всієї повноти влади у даній країні, можливість здійснення народом належної йому влади як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таке різноманіття розуміння народовладдя в українській науці, на наш погляд, не є випадковим. Однією зі причин даного тлумачення є те, що в багатьох європейських мовах поняття народовладдя є похідним від суміжного з ним поняття «суверенітет» і часто вживається у значенні «народовладдя». Цікавим видається той факт, що в нашому Основному законі – Конституції України – визначення поняття народовладдя відсутнє, у той же час вказується, що носієм суверенітету й одночасно єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування, а виражає її через референдум і вільні вибори; лише народ має право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, і це право не може бути узурповане державою, її орга-

нами або посадовими особами. У зв'язку з цим виникає питання: чи слід інтерпретувати це положення як концепцію народовладдя?

Демократичність держави й суспільства визначається, насамперед, рівнем розвитку народовладдя, тобто тим, якою мірою реально наявні процедури волевиявлення і здійснення волі народу впливають на управління державними та суспільними справами. Без сумніву, народовладдя означає: 1) приналежність усієї суспільної влади, у тому числі державної, народові; 2) вільне здійснення цієї влади народом відповідно до його суверенної волі в інтересах як суспільства загалом, так і кожної людини й громадянина зокрема. Залежно від форми волевиявлення народу розрізняють демократію безпосередню та представницьку. За безпосередньої демократії основні рішення приймаються безпосередньо всіма громадянами, а за представницької – виборними установами (парламентами тощо). Тому, на нашу думку, народовладдя як основний і вирішальний принцип конституційного ладу України закріплене у ст. 5 Конституції України місткою і змістовною формулою: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [7, ст. 5].

Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має безумовне й пріоритетне право на її безпосереднє здійснення. Це право природне. Саме тому в ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини встановлено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Здійснення влади народом визначається в Конституції України як народне волевиявлення. За змістом воно може стосуватися будь-яких аспектів життя народу: політичного, економічного, соціального, культурного тощо. Щоб безпосереднє народовладдя відповідало інтересам народу, було справжнім волевиявленням, воно має здійснюватися у певних правових формах, які попередньо визначаються й закріплюються Конституцією України та окремими законами України. У ст. 69 Конституції України проголошується, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум (конституційне право зараховує їх до основних форм реалізації безпосереднього народовладдя) та інші форми безпосередньої демократії. До інших форм прямого народовладдя належать народні обговорення, публіцистика, відкликання депутатів, загальні збори населення. Пряме народовладдя, пряма демократія – це система форм безпосереднього вільного волевиявлення народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні шляхом прямої його участі у формуванні представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень, передбачених Конституцією України та законами України.

Єдиним безпосереднім провідником народовладдя є місцеве самоврядування, покликане забезпечувати населенню можливість самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення, керувати своїм життям і справами на відповідній території. У той же час, управлінські функції органів місцевого само-

врядування належать не власне народу, а лише деяким його представникам. Таким чином, саме поняття «влада», закладене в основу концепції народовладдя, не повною мірою відповідає принципу рівності всіх громадян перед законом. Тут слід погодитися із соціологами, які вважають владу ознакою, що розділяє суспільство на надієних владними повноваженнями та на тих, які підкоряються волі перших, хоча це підпорядкування може встановлюватися і на добровільній основі. Таку точку зору поділяло і більшість теоретиків суверенітету (Ж. Боден, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегель, Г. Кельзен тощо), характеризуючи його сутність приналежністю влади якомусь одному суб'єкту, який при цьому може бути колективним [8, с. 34].

Крім того, на думку відомого французького мислителя і політичного діяча XIX ст. А. де Токвіля, класичне розуміння демократії як «правління народу» не зовсім правильне, оскільки в рамках античної філософії під народовладдям слід розуміти правління демосу, а не народу. На думку самого А. де Токвіля, «те, що називалося «народом» в більшості демократичних республік античності, анітрохи не нагадує народ у нашому нинішньому розумінні цього слова. В Афінах усі громадяни брали участь у громадських справах, однак з більш ніж 350 тис. жителів міста права громадянства мали тільки 20 тис. осіб, всі інші чи були рабами і виконували ті обов'язки, які в наші дні покладені на народ і навіть на середні класи» [9, с. 19]. Як видається, такої концепції народовладдя частково відповідають, наприклад, демократичні форми правління у сучасних державах Європи, де значна частина іммігрантів до сих пір не має громадянства. У той же час, у Бельгії іммігранти визнані як національні меншини, а значить, і як частина народонаселення країни, наділеного однаковими правами. У цьому сенсі останній приклад відповідає сучасному розумінню демократії, що зазнає істотних змін в умовах глобалізації, коли народ розуміється як все населення даної держави, що творить єдину соціально-економічну та політичну спільність незалежно від поділу його на окремі національні спільноти. Тому, на нашу думку, визначаючи поняття «народ», слід зазначити, що це не є сума громадян, а тому суверенітет народу не є сукупністю суверенітетів кожного громадянина. У зв'язку зі значною абстрактністю змісту дефініції «народ» ставиться під сумнів можливість здійснення влади безпосередньо ним самим або ж опосередковано – через своїх представників, яка є не менш абстрактною, ніж саме поняття. З цієї причини не повністю обґрунтованою є ідея про безпосередню участь «всіх без винятку громадян» в організації та здійсненні державної влади, а також про «пряме волевиявлення народу при розробці та прийнятті державних рішень», яка широко популяризувалася у радянську епоху.

У зв'язку з цим концепція демократії того періоду на практиці представляла собою сплав двох її форм: безпосередньої, тобто коли населення (або його частина), вирішувало питання державного життя, а також представницької, коли питаннями держави займа-

лися народні представники [10, с. 16]. Незважаючи на соціальну значимість таких інститутів прямої демократії, як вибори народних представників, накази виборців, відкликання депутатів, референдум та інші, для радянської державної системи характерним був жорсткий партійний контроль за кожною ланкою управлінського процесу. «Контроль за народовладдям» з боку КПРС, ймовірно, можна було пояснювати неготовністю населення брати участь у питаннях управління державою, а також авторитарною моделлю управління суспільством того періоду.

Вихід із глибокої політичної та економічної кризи, в якій сьогодні знаходиться держава, можливий тільки шляхом поглибленої демократії, яка приведе в дію матеріальний та інтелектуальний потенціал держави. Для цього народ як суверен всієї держави повинен мати дієві організаційні структури для реалізації власної волі. Наявність розвинутої партійної системи, сучасних форм безпосередньої і представницької демократії, офіційної опозиції створить умови незворотності демократичних процесів в Україні [11, с. 62].

Концепція представницької демократії дістала специфічне обґрунтування в теорії елітарної демократії. Суть її полягає в тому, що в сучасній демократичній державі має діяти принцип політичного поділу праці, за яким реальна влада належить політичній еліті, а маси отримують право періодичного, головним чином електорального, контролю за її діяльністю. За елітарної демократії її розвиток пов'язаний не з розширенням прямої участі мас у політичному процесі, а зі створенням ефективного механізму рекрутування результативної, дійової еліти, підконтрольної народowi.

Головною перевагою представницької демократії є вільний суспільний лад і висока ефективність у розв'язанні суспільних завдань. Це чіткий розподіл праці, висока компетентність і відповідальність осіб, які ухвалюють рішення. Серед недоліків представницької демократії зазначають фактичне усунення народу від влади у період між виборами; відчуження депутатів і чиновників від пересічних громадян; наростання в державі авторитарних тенденцій унаслідок наступного відсторонення законодавців виконавчою владою; широкі можливості політичного маніпулювання шляхом прийняття неугодних для більшості рішень за допомогою складної, багатоступеневі системи влади; головні ланки механізму репрезентативної демократії (виборець – парламент – уряд – прем'єр-міністр або президент) ухвалюють рішення на свій розсуд і мають можливість до невпізнання сфальсифікувати волю народу [12, с. 144]. Причиною таких «ударів» по народовладдью в Україні, на думку В. Томківа, з якою ми повністю погоджуємось, є те, що наш народ не може збутися думки, нібито в нинішніх українських бідах винна тільки влада. У демократичних суспільствах цей стереотип уже давно відійшов у забуття, а виборці уважно вивчають біографії тих, кого вони висують і за кого будуть голосувати [13, с. 7].

Водночас, аполітичність, байдужість і незацікавленість громадян у формуванні представницької та законодавчої гілок влади можуть підтверджувати недостатньо високий рівень внутрішньої гідності людини, при цьому створюючи можливість впливу на стійкість цілісного соціального організму. Тому, на наш погляд, вивчення концепції народовладдя вимагає комплексного підходу до пояснення всіляких правових феноменів, що носять загальносоціальний характер і відкривають можливості використання найбільш значних досягнень сучасних суспільних наук, які у своїй сукупності є зразками інтегрального типу праворозуміння.

Список літератури: 1. Овчинников А.И. Правовое мышление в герменевтической парадигме / А. И. Овчинников. – Ростов н/Д : Изд-во Рост. ун-та, 2002. – 168 с. 2. Теория держави і права : академічний курс [підручник] / МОН України. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. 3. Баулина Е. И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления / Е. И. Баулина // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. – № 22. – С. 27–33. 4. История политических и правовых учений (Краткий курс) / [под общ. ред. В. С. Нерсесянца]. – М. : Норма, 2000. – 352 с. – (Краткие курсы юрид. наук). 5. Камінський А. На перехідному етапі «гласність», «перебудова» і «демократизація» на Україні / А. Камінський. – Мюнхен : [б. в.], 1990. – 622 с. 6. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. пособие для вузов / М. В. Баглай. – М. : Норма, 2006. – 784 с. 7. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 8. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов ; [предисл. И. Ю. Козлихина]. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 293 с. 9. Токвиль А. де. Демократия в Америке / А. де Токвиль. – М. : Прогресс, 1992. – 352 с. 10. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве / В. Т. Кабышев. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1974. – 149 с. 11. Рудич Ф. М. Много ли власти нужно власти? : Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центральной и Восточной Европы : [монография] / Ф. М. Рудич ; НАН Украины, Ин-т полит. и этнонац. исслед. им. И. Ф. Кураса. – 2-е доп. изд. – Киев : Наукова думка, 2010. – 303 с. 12. Рудич Ф.М. Політологія : [підруч. для студ. вищ. навч. закладів] / Ф. М. Рудич. – К. : Либідь, 2009. – 474 с. 13. Панченко О. Мала енциклопедія Лохвиччини / Олександр Панченко. – Вид-во «Гадяч» Полтавської обл., 2008. – 662 с.

Надійшла до редакції 28.08.2012

Исследованы генезис и трансформация государственно-правовой концепции народовластия на разных уровнях исторического развития Украины. На основании анализа проблем народовластия в теорию народного представительства были внесены новые аспекты признания субъективного права через призму самоуправления народа.

The genesis and the transformation of state-legal concept of democracy at all levels of the historical development of Ukraine are examined. On the basis of democracy problems analysis in the theories of folk representative office there were brought the new aspects of confession of the subjective right though the prism of self-government of people.