

# ВЛАДА НАРОДУ — НАРОДОВЛАДДЯ: ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

*Інтерв'ю академіка О. Петришина —  
головному редакторові журналу «Право України»,  
професору О. Святоцькому*



**О. ПЕТРИШИН**  
*доктор юридичних наук, професор,  
академік АПрН України,  
завідувач кафедри теорії  
держави і права  
(Національна юридична  
академія України  
імені Ярослава Мудрого)*

**О. СВЯТОЦЬКИЙ**  
*головний редактор журналу  
«Право України»,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент АПрН України*



## Вступне слово головного редактора

Події навколо конституційної реформи ще раз підтвердили не лише відсутність серед політичної еліти та наукової громади єдиного погляду щодо найбільш оптимальних форм врегулювання кризових явищ у владному середовищі, а й відсутність більш-менш чіткої доктринальної основи реалізації форм безпосередньої демократії, насамперед референдуму. Те, що народ у демократичній державі повинен бути наділений правом самостійно ухвалювати важливі державні рішення на подібних плебісцитах, ні у кого не викликає сумніву. Однак доводиться константувати, що крім доктринальної невизначеності, не менш негативний вплив на «референдарне» питання має відсутність у провідних політичних сил бажання вирішити питання законодавчої регламентації референдарної демократії.

Вже понад 13 років минуло із прийняття Основного Закону, однак до цього часу доводиться у вирішенні згаданих питань керуватись нормативно-правовим актом, який був ухвалений ще до проголошення незалежності України — Законом «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р.

© О. Петришин, О. Святоцький, 2009

А за таких умов, коли основоположний референдарний акт не відповідає в багатьох моментах чинному конституційному правопорядку, Центральна виборча комісія змушена вирішувати питання народних ініціатив майже «в ручному режимі».

І це питання можна було поставити в один ряд із багатьма іншими невирішеними питаннями конституційного значення, якби не той факт, що без вироблення чіткої та зрозумілої доктрини референдарної демократії говорити про реальне забезпечення ключового принципу конституційного ладу — народовладдя взагалі не доводиться.

### **1. Запитання Олександра Святоцького Олександр Петришину:**

**Питання про демократію як форму держави хвилювало політичну і правову думку на різних етапах її розвитку. Чим пояснюється, на Вашу думку, така прискіплива увага до цієї проблематики?**

#### **Відповідь Олександра Петришина:**

Демократія як спосіб політичної життєдіяльності полісу (міста-держави) та й сам термін «демократія» були започатковані в Стародавній Греції. Для греків демократія означала правління більшості, причому відповідно до тогочасних реалій — більшості, яка складалась із бідних і неосвічених людей. Слід наголосити на тому, що «правлячий клас» у давньогрецькій демократії не міг бути більшістю ще й тому, що не включав рабів, чужинців, жінок, які загалом становили переважну більшість мешканців Афін. Звідси вкрай негативна її оцінка видатними мислителями Античності — Платоном та Арістотелем, а також до певної міри європейською політико-правовою думкою аж до кінця XVIII ст.

Спираючись на таке бачення, на заміну демократії як «неправильної форми» правління, Арістотель запропонував змішане правління (політію). У Стародавньому Римі змішане правління отримало розвиток у вигляді специфічного устрою, названого рес-

публікою, де вся влада за основним своїм принципом не повинна належати ані одному, ані кільком, ані багатьом. До речі, саме це мало б забезпечувати можливість тим, хто управляє, піднятися над особистими та класовими інтересами і поставити вище за все добро всієї спільноти. У подальшому ідея народовладдя була збагачена християнськими цінностями, практикою врядування міст-держав Італії, республіканськими ідеалами Н. Макіавеллі, концепціями державного (Ж. Боден) та народного (Ж.-Ж. Руссо) суверенітету, механізмом поділу влади Ш. Монтеск'є. Остаточна зміна відношення на користь демократії пов'язується з Новим часом — добою буржуазних революцій в Англії та на європейському континенті, становленням Сполучених Штатів у формі демократичної республіки як «влади законів, а не людей». Не меш вагомим є й те, що батьки-засновники США зосередили увагу на конкретному дослідженні таких ключових інститутів демократії, як вибори, поділ влади, механізм «стримувань і противаг», статус законодавчої влади, гарантії прав меншості та прав і свобод людини, місцеве самоврядування, незалежність судової влади.

Особливої значущості такі дослідження набувають у нинішні часи поступального розвитку демократичних режимів у багатьох країнах світу та відносно нового феномену демокра-

тичних трансформацій у цілому ряді країн на різних континентах, що звільнилися від авторитарного минулого. Чітке закріплення Конституцією України стратегії руху до формування демократичної, соціальної, правової держави, основоположних демократичних принципів політичного життя, організації та діяльності органів державної влади надзвичайно актуалізувало аналіз проблематики народовладдя у вітчизняній політичній та правовій науці. Обмежимося лише переліком основних праць з державно-правових аспектів цієї проблематики: «Конституційно-правові засади становлення української державності», за редакцією В. Тація, Ю. Тодики (2003); «Основи демократії», за загальною редакцією А. Колодія (2004); «Проблеми сучасного українського конституціоналізму», за загальною редакцією А. Стрижака, В. Тація (2008); Селіванов А. Конституція. Громадянин. Суд (2009); Скрипнюк О. Демократія: Україна і світовий вимір (2006); Цветков В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика (2007).

## **2. Запитання Олександра Святоцького Олександру Петришину:**

**Чи можна відмітити серед різноманіття сучасних поглядів на сутність демократії найбільш усталені її характеристики?**

### **Відповідь Олександра Петришина:**

Знаний дослідник демократії Д. Сарторі ставить передусім два найбільш фундаментальних для цієї концепції запитання: що таке народ (*demos*) і що таке влада (*kratos*)? Щодо першого, він наводить не менше шести можливих інтерпретацій поняття «народу»: 1) народ означає буквально кожного; 2) народ означає невизначе-

ну велику частину, дуже багато; 3) народ означає нижчий клас; 4) народ – неподільна єдність, певна органічна цілість; 5) народ – це більша частина, виражена принципом абсолютної більшості; 6) народ – це більша частина, виражена принципом обмеженої більшості. Оскільки «народ» за своїм визначенням не може буквально охоплювати кожного і якщо відкинути владу бідних (антична демократія) та неподільну загальну волю, джерелом якої є народний суверенітет у трактовці Ж.-Ж. Руссо («всі як один»), постає така важлива проблема – до якої міри має бути повним народ, яка кількість або частка людей може вважатися більшістю, щоб називатися народом? Звідси висновок – або більшість, яка не будучи за кількістю людей усім народом, привласнює повноваження народу, або більшість, що допускає існування меншості, яка також розглядається як невідемна частина народу.

Звичайно, обмежена більшість є більш складною конструкцією, але вона має істотну перевагу для забезпечення стабільного розвитку суспільства, визнаючи меншість та надаючи їй змогу для участі у владі, від чого правляча більшість, так би мовити, кількісно збільшується, наближаючись до всього народу. Важливим є й те, що, допускаючи функціонування та розвиток демократії шляхом зміни більшості на меншість та навпаки, обмежена більшість ставить істотні перепони на шляху до можливого переродження демократії в авторитаризм. Крім того, на питання формування загальної волі в сучасному суспільстві накладаються й особливості його структури, котрі полягають у втраті основних соціальних пропорцій, що загострює проблему спроможності нинішнього суспільства взагалі мати

«загальну волю» чи загальний інтерес, визначення співвідношення між основними формами народовладдя — прямою і представницькою. Адже, за Ж.-Ж. Руссо, невеличкі республіки, реалізуючи загальну волю, яка не визнавала задля своєї «чистоти» жодних відмінностей, мали б обходитися взагалі без представництва. Тому народовладдя передбачає, що народ якомога повнішою мірою повинен сам управляти собою шляхом прямої демократії. Звідси — особлива значущість для народовладдя референдумів плебісцитів, народних ініціатив, інших форм безпосередньої політичної активності, поєднаних із використанням сучасних інформаційних технологій, які застосовуються для вирішення найважливіших питань державного та суспільного життя, зокрема Акт проголошення незалежності України, який був затверджений на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р.

Сучасне бачення демократії містить велику кількість різних акцентів. Наразі в нашому контексті демократія може бути представлена двома основоположними концепціями: 1) класичною, яка спирається на збігу тих, хто здійснює владу, і тих, ким управляють; 2) конкурентною, основним принципом якої є повсякденне ефективно здійснення «влади, схваленої народом». На процедурах наполягає австрійський економіст та політичний мислитель Й. Шумпетер, зводячи демократію до політичного методу, певної системи інституцій та процедур для прийняття відповідних рішень, в якій певні громадяни здобувають право вирішувати, змагаючись за голоси виборців. Цей підхід акцентує на «техніці управління» й тому не обов'язково вимагає визнання народного суверенітету. Наприклад, у Великій Британії, яка визнається одним із

взірців ліберальної демократії, суверенітет традиційно вважається поділимим між короною та парламентом. Натомість демократичний метод, запозичений із арсеналу класичної доктрини демократії, розглядається як такий, що застосовується для досягнення загального добра, даючи народу можливість самому розв'язувати питання безпосередньо та через обрання органів та посадових осіб, уповноважених виконувати його волю. Відповідно в межах державно-правової науки демократію розглядають переважно в контексті «демократичного устрою держави», тобто як певну форму держави, зумовлену визнанням народного суверенітету та дієвістю механізмів здійснення народовладдя, а соціологи й політологи зосереджують увагу на проблемах забезпечення певного режиму функціонування політичних та адміністративних інститутів щодо прийняття відповідних рішень.

### **3. Запитання Олександра Святоцького Олександр Петришину:**

**Наскільки актуальним є питання про «державницький» спосіб існування сучасної демократії, про взаємозв'язок народовладдя з державою, функціонуванням державно-владних інститутів?**

#### **Відповідь Олександра Петришина:**

Демократія завжди реалізується в межах певної держави, з якою пов'язано функціонування усіх її інститутів. Вперше на демократію, як форму держави, в якій за народом визнається суверенітет та належність верховної влади, функціонує сукупність інститутів, що забезпечують зв'язок між народом та державою, навіть за наявності різних форм правління (республіки чи монархії), чітко вказав Ж.-Ж. Руссо. Тому положення про належність вла-

ди народу є засадничим для усіх можливих ідей та концепцій демократії, а демократія завжди більшою або меншою мірою означає народовладдя, тобто визнання суверенітету народу та його участь у політичному житті. Відповідно найважливішою передумовою демократії постає політичне самовизначення народу, формування національної (політичної) ідентичності, яка покликана забезпечувати державну єдність передусім у сенсі наявності та функціонування суверенної територіальної організації державної влади, котра об'єднує населення на засадах громадянства.

Невідчужуваність народного суверенітету виключає розуміння установчої влади народу як одноразового акту, після якого нібито народ втрачає свій суверенітет, як це фактично допускала панівна в країнах колишнього соціалістичного табору концепція «народної демократії». Тому ніхто, зокрема держава, не може узурпувати народний суверенітет. Останнє належить до загальних засад конституційного ладу України, які підлягають підвищеній конституційній охороні (ч. 3 Конституції України). Народовладдя інколи неправомірно обмежується ще й таким чином, що воно нібито лише здатне надавати засоби, за допомогою яких народ отримує змогу періодично змінювати своїх правителів шляхом загальних виборів. Розуміння демократії як організації влади, що належить народу, не допускає й відмову від народного суверенітету, навіть якщо це здійснюється шляхом голосування чи інших демократичних процедур, у будь-якому разі й у такому зокрема за народом як джерелом влади зберігається право повернути свої невідчужувані права. Відомий російський державознавець Л. Мамут називає народ субстанцією держави в тому сенсі,

що народ є самостійно існуючою, стабільною і постійною основою різних можливих модифікацій демократичної держави (і не лише демократичної) та головним чинником її змін та розвитку.

Таким чином, народ, реалізуючи невід'ємне право на власну державу, є її творцем та несе відповідальність за розбудову і розвиток держави. Саме у цьому контексті держава може розглядатись як така організація влади, що покликана служити народу та суспільству. Адже влада за своєю «соціальною природою» завжди спирається на об'єктивний чинник, який полягає в її колективному характері, формується лише у відносинах серед людей, коли вони діють разом задля досягнення спільного результату. Тому державна влада як організація публічно-владних відносин у масштабах усього суспільства має своїм «природним» джерелом таку рівновелику щодо себе спільноту, якою може бути лише народ. Відповідно й демократична держава, сформована на засадах визнання народу єдиним джерелом влади, виступає в повному сенсі «дійсною», найбільш легітимною, а тому й автентичною державою на відміну від інших, які не визнають народний суверенітет. До речі, в одній із ранніх праць К. Маркс досить чітко сформулював, що демократія постає критерієм істинності форми держави, позаяк саме в демократії «формальний принцип є водночас матеріальним принципом».

Для сучасного розуміння демократії важливим є уточнення, що народ складається з громадян, які є її живою основою, оскільки доля громадян безпосередньо пов'язана з долею держави, яку вони створюють, і на яких вона спирається. Тому народний суверенітет у сучасному суспільстві най-

повніше виявляє себе в умовах дискурсу — процесу творення думок і прагнень (Ю. Габермас), а демократичний ідеал насамперед передбачає прагнення до досягнення компромісу чи консенсусу. Саме так «загальна воля» формується з «волі усіх» (якомога більшої кількості громадян) шляхом дискусії та голосування, оскільки завжди необхідно прийняти найбільш відповідне до ситуації рішення. Як результат «загальна воля» в такому суспільстві набуває дедалі диференційованого вигляду аж до констатації її як певної сукупності прагнень та інтересів соціальних груп та громадян. Звідси — одна з найактуальніших проблем розвинутої демократії полягає в збереженні вертикальної структури управління і політичного лідерства (Д. Сарторі), якої (проблеми) не вдалося уникнути й молодій українській демократії на сучасному етапі її становлення.

Проте правління народу лише розпочинається з його визнання як джерела влади, позаяк на шляху її практичної реалізації постає така проблема — якими способами і засобами потрібно забезпечувати вплив народу на здійснення влади, сформованої від імені народу, здійснюваної щодо народу. На такому баченні ґрунтується одне з найбільш популярних визначень демократії, яке дав свого часу один із перших американських президентів А. Лінкольн. Ця обставина розглядається одним із фундаторів теорії демократичної держави в українському правознавстві М. Цвіком як вихідний пункт юридичного дослідження демократії як форми держави, принцип організації державної влади чи політичного (державно-правового) режиму. Влада народу в сучасному суспільстві поза межами державності як певної форми організації здатна пе-

ретворитися на небезпечну владу на товпу чи повне безвладдя (анархію), що становить загрозу не лише для самої демократії, а й у цілому для держави та суспільства.

Тому демократичний лад не лише не суперечить організованості та порядку в суспільних відносинах, а й передбачає як необхідну умову дотримання правових норм в усіх сферах життєдіяльності суспільства, ефективне функціонування системи управління державними та суспільними справами. Демократична держава є неможливою без належного рівня соціальної організованості та відповідальності, чинниками якої виступають як ефективна діяльність державно-владних інститутів, так і висока політична та правова культура суспільства. Такий підхід до розуміння сутності демократії має виключити будь-які підстави для протиставлення раціональності та ефективності в функціонуванні державної влади та відповідних конкретних державно-владних інститутів — з одного боку, а з другого — розвитку демократичних засад в її формуванні та реалізації в сучасному суспільстві.

Демократія саме в розумінні форми держави не може бути зведеною до єдиного та неповторного набору певних інститутів та механізмів, які підлягали б «експансії» в інші країни. Водночас події кінця ХХ ст. поставили питання про необхідність вивчення способів переходу до демократії (демократичного транзиту), що становить окремий напрям досліджень. Зокрема, лібералізація в традиційному її розумінні на етапі демократичних трансформацій розглядається як недостатня, вона здатна бути лише елементом, що передує справжній демократизації суспільства. Останню А. Пшеворський, професор політики

Нью-Йоркського університету, пов'язує з відмовою від авторитарних методів управління, що передбачає розбудову демократичних за своєю сутністю інституцій. Як підсумок полікультурний сучасний світ зумовлює розуміння демократії як форми та режиму врядування народу в певній країні, котрі залежать як від поваги до загально визнаних демократичних принципів, так і врахування конкретних соціально-економічних умов її розвитку, рівня політичної та правової культури, особливостей національного державно-правового устрою, усталених управлінських структур та практики їх функціонування.

#### **4. Запитання Олександра Святоцького Олександрю Петришину:**

**Чи можна більш конкретно продемонструвати зв'язок демократії з правом, соціальною державою?**

#### **Відповідь Олександра Петришина:**

Пошук відповіді на це запитання перебуває у контексті обґрунтування обов'язковості рішень влади, яка походить від народу, для цього ж самого народу в якості того, ким керують. Зважаючи на те, що однаковість у масштабах сучасного суспільства є майже недосяжною, а тому через потребу прийняття рішень за принципом більшості, потрібно погодитися з необхідністю існування обов'язку дотримуватись рішень більшості. За умов демократії усі зобов'язані виконувати ці рішення, оскільки визнається принцип їх ухвалення більшістю голосів, а також раціональність і справедливість процедур ухвалення. Отже, громадяни, власне, погоджуються не лише на прийняття якогось певного рішення, прийнятого шляхом голосування більшості, а й на відповідну авторитетну систему ухвалення рі-

шень, унормовану законодавством. Як результат у процесі історичного розвитку демократії виокремилось два блоки найважливіших проблем сучасного її розуміння та функціонування як форми держави — конституційна держава і права людини.

Наразі конституційність означає не лише узаконення ефективної організації та здійснення державної влади, а й обмеження державної влади правом з метою забезпечення автономності громадянського суспільства. За цієї умови суспільство функціонує водночас як таке, що управляється державою, і самоврядна система, а держава — як управлінська система, що водночас залежить від суспільства та його потреб. Задля належної організації та здійснення похідної від народу державної влади, забезпечення її підконтрольності з боку суспільства, потрібен поділ влади, який часто-густо розглядається як найвагоміший принцип демократії, у будь-якому разі як запобіжник від можливих зловживань з боку носіїв владних повноважень, перетворення демократії на тиранію. Не слід недооцінювати й такий аспект розбудови влади в демократичній державі, який іноді називають «вертикальним поділом влади», котрий передбачає не лише адекватність федерального державного устрою за певних конкретно-історичних умов, а й доцільність для держави, заснованої на демократичних принципах, передачі ряду владних повноважень від центральних державних органів до місцевих, функціонування потужної системи місцевого самоврядування.

Правовий характер демократичної держави відображається насамперед у тому, що вона ґрунтується на суб'єктивних правах: праві народу бути єдиним джерелом державної влади та невідчужуваних правах і свободах

людини та громадянина. Відповідно права людини та народний суверенітет виступають основними критеріями, що зумовлюють легітимність законодавчого процесу та якість законодавства в демократичній правовій державі. Юридична проблематика демократії охоплює також питання законодавчого регулювання підпорядкованості меншості більшості та реалізації прав меншості, організації та функціонування органів державної влади на демократичних засадах, забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина, гарантування незалежності суду. Для цього функціонування права не повинно обмежуватись лише сферою компетентності державних інститутів, натомість право має розглядатися в більш широкому соціально-культурному вимірі як соціальне явище в контексті усього суспільства, насамперед співвідношення (міри) свободи та відповідальності учасників суспільних відносин. Проте, перш ніж право і державна влада зможуть застabilізувати поведінкові очікування суспільства та колективно прийняті рішення, вони мають бути співвіднесені: право надає державній владі правову форму, завдяки чому влада стає обов'язковою, але й право отримує від влади примусовий характер.

Щодо питання про демократію як основи соціальної держави, то нею, звісно, може бути лише соціальна демократія, оскільки вона дає змогу вирішувати не лише політичні проблеми суспільства, а й питання соціальної та економічної рівності. Відомий дослідник американської демократії А. Токвіль ще у свій час побачив на основі реальної практики функціонування різноманітних асоціацій, що

брали участь у громадських справах, їх здатність безпосередньо впливати на розвиток громадянської свідомості та соціальної активності, а тому й досягнення мети і завдань демократичного співжиття. Якщо ліберальна демократія, що має англо-саксонське коріння, акцентує увагу переважно на індивідуальних правах і свободах та практично зводить демократію до їх проголошення й захисту, то соціальна демократія звертається ще й до гострих питань справедливого поділу влади, насамперед економічної, серед різних суспільних верств та соціальних груп. Натомість завелика нерівність у суспільстві здатна істотно перешкодити формуванню загальної волі та спільних інтересів. Тому, на відміну від давньогрецького уявлення, сучасна демократія має спиратися на «середній клас», чітке прагнення суспільства до ліквідації різкої соціальної та економічної нерівності, до «соціалізму» (європейського), за висловом Е. Арблестера, відомого дослідника політики з Шеффілдського університету. Тому соціальна держава не повинна бути пасивним відображенням своєї соціальної та економічної інфраструктури, вона покликана відігравати активну роль та виконувати функції, які отримали в державознавстві назву соціальних функцій, для досягнення соціального компромісу та злагоди в суспільстві, підтримки соціально вразливих верств населення. У цьому сенсі соціальна демократія разом із соціальною державою розглядаються у контексті до певної міри «соціальної інженерії», яка, за оцінкою відомого філософа К. Поппера, розвивається завдяки цьому у правильному напрямі.