

*Г. В. Чапала*, кандидат юридичних наук,  
вчений секретар Інституту державного  
будівництва та місцевого самовряду-  
вання АПрН України

## **Народовладдя, демократія, самоврядування — співвідношення понять**

У загальній теорії держави і права, власне як і в будь-якій галузі юридичної науки, існує низка категорій, формалізоване визначення яких ускладнено, з одного боку, багатоаспектністю феномена, котрий необхідно охарактеризувати, а з другого — різноманітністю підходів до його вивчення, методологічних установок тих чи інших дослідників. Успішним прикладом цього можна вважати феномен демократії, який навіть західні дослідники визначають досить неоднозначно<sup>1</sup>.

У вітчизняній науковій літературі демократію здебільшого розглядають у контексті народовладдя, що пов'язано поміж іншим з традиціями радянських наробок у відповідній сфері. Висновки щодо співвідношення означених феноменів на сучасному етапі потребують нових підходів, насамперед комплексного вивчення в контексті майже однорідних проблем самоврядування та загалом публічної влади, виключаючи при цьому характерний для минулої епохи елемент ідеологічного забарвлення. Аналіз відповідної проблематики розширює наукові погляди на окремі аспекти феномена публічної влади та сприяє подальшому вдосконаленню юридичної термінології.

Поняття «народовладдя», будучи спочатку лише перекладом грецького слова «демократія», яким у рабовласницькій Греції позначалась влада всіх вільних людей, отримало достатньо широке використання у радянській науковій літературі, маючи на меті насамперед викриття невідповідності між декларуванням у країнах капіталістичного світу демократичної форми державного устрою і фактичним відстороненням від влади в них переважної більшості населення, невідповідності форми і змісту «демократії без народовладдя» на противагу «справжній демократії», не декларованій, а фактично побудованій на засадах народовладдя. Як відзначав Л. Григорян, протягом усього розвитку в умовах експлуататорського суспільства поняття «демократія» не відповідало точному розумінню цього слова; демократія тут є перш за все демократією для пануючого класу. Ідеологи буржуазії приділяють увагу саме формальній стороні справи й ігнорують її сутність, аналіз якої наглядно

<sup>1</sup> Див.: Webster's New Universal Unabridged Dictionary. – N.Y., 1993. – P. 483.

показує, що демократія при капіталізмі не має нічого спільного з народодовладдям, натомість лише соціалістична демократія, яка приходить на зміну буржуазній, будучи також формою організації державної влади, передбачає безпосередню участь народних мас в управлінні суспільством, державою і вперше в історії розвитку цього поняття у повній відповідності з його буквальним змістом може бути визначена як народодовладдя, а отже, і як народний суверенітет<sup>1</sup>. Незважаючи на заідеологізованість наведених формулювань, поділ на термінологічному рівні можливої невідповідності форми та змісту — демократії і народодовладдя — не втрачає актуальності і в сучасних умовах. Відсутність у вітчизняній і зарубіжній літературі єдиного або хоча б більш-менш однорідного уявлення про демократію, її поняття, сутність і зміст відкриває широкі можливості для довільного тлумачення й іменування демократичними усіх тих держав, правлячих режимів і політичних систем, які по суті ніколи не були такими. Останнє яскраво підтверджується зокрема тим, що в сучасну епоху — «епоху демократії» не було й немає такої держави або правлячого режиму, які б не відносили себе до народних, демократичних, таких, що діють від імені усіх своїх громадян та в їх інтересах<sup>2</sup>. До того ж слід урахувувати, що демократія традиційно розглядається лише як суто державне явище, натомість феномен «влади народу» (визначення досить умовне, але саме йому відповідає термін «народодовладдя») є більш широким за обсягом, на відміну від демократії знаходить втілення не лише у державній організації, оскільки існує і до неї, а у певному сенсі і поряд з нею. Наведене формально дає підстави констатувати об'єктивну обґрунтованість застосування цього терміна в межах категоріального апарату юридичної науки, але заслуговує на увагу те, що фактично ті ж самі ознаки охоплює і термін «самоврядування».

Застосування терміна «самоврядування» як категорії, що характеризує стан реалізованості належності влади її носію — соціальній спільності (від трудового колективу до держави), можна зустріти як у переважній більшості радянських робіт з відповідної проблематики<sup>3</sup>, так і в деяких сучасних дослідженнях<sup>4</sup>. Невипадково, ще І. Ільїн визначав де-

<sup>1</sup> Див.: Григорян Л. А. Народовластие в СССР. – М., 1972. – С. 89–101.

<sup>2</sup> Див.: Общая теория государства и права. Академический курс в 3 томах. – Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – М., 2002. – Т. 3. – С. 71.

<sup>3</sup> Див.: Щиглик А. И., Самоуправление в условиях развитого социализма. – М., 1985. – С. 6; Григорян Л. А. Народовластие в СССР. – М., 1972. – С. 22–23; Щетилин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. – М., 1974. – С. 85.

<sup>4</sup> Див.: Рабинович П. М. Основы заглавной теории права та держави. – 2-е вид. зі змін. і доп. – К., – 1994. – С. 59–60; Меньшиков В. В. Власть и самоуправление. – Ростов – н/Д, 1991. – С. 20.

мократію як державний лад, при якому влада організована за принципом корпоративного самоврядування<sup>1</sup>. Свого часу, досліджуючи відповідну проблематику, Ю. Тихомиров визначав самоврядування як основний спосіб здійснення народовладдя, насамперед у масштабах суспільства, втілення інтересів народу й інших соціальних спільностей<sup>2</sup>.

Зазначені приклади наочно відображають об'єктивно існуюче наближення на межі ототожнення категорій «самоврядування» і «народовладдя», «демократія» і «самоврядування державно організованого суспільства». На перший погляд можна було б констатувати певний ідеологічний контекст вживання у цьому випадку терміна «самоврядування» за традицією, що залишилась у спадок від радянських ідеологічних конструкцій, адже існування декількох термінологічних одиниць із однако-вим змістом не є позитивним, а великий діапазон використання терміна «самоврядування» певною мірою «розмиває» його значення. До того ж нині намітилась певна тенденція до розмежування сфер застосування понять «демократія» і «самоврядування». Так, М. Цвік у своїх останніх працях відмічає, що самоврядування «є суспільним, а не державним явищем», характерне для самоврядування поєднання суб'єкта й об'єкта управління «не є характерним для демократії», загалом демократія і самоврядування є «різними формами здійснення народовладдя»<sup>3</sup>. Однак все ж складно віднайти сутнісні ознаки, що принципово відрізняли б ці форми, зокрема самоврядування усього суспільства в межах повноцінної демократичної держави і місцеве самоврядування, здійснюване населенням великого мегаполісу. І в тому, і в іншому випадку управління в управлінні. Як наслідок, об'єктивно існує необхідність вибору — або не визнавати самоврядуванням усе більше за невелику соціальну групу (в тому числі переважну більшість інституцій місцевого самоврядування, зокрема за термінологією Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), або за наявності певних ознак характеризувати як самоврядування управління в межах будь-якої соціальної системи, незалежно від її розмірів (держави, а на певному етапі розвитку, можливо, і світового співтовариства). Перший варіант надзвичайно звужує обсяг застосування терміна «самоврядування», фактично зводить його нанівець, адже, як було простежено, і про це зазначається у порівняльно-історич-

<sup>1</sup> Див.: *Ільин И. А.* Теория права и государства / Под ред. и с пред. В. А. Томсинова. — М., 2003. — С. 285.

<sup>2</sup> Див.: *Тихомиров Ю. А.* Диалектика управления и самоуправления // *Вопр. философии.* — 1983. — № 8. — С. 18–30.

<sup>3</sup> Див.: *Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина.* — Х., 2002. — С. 110–111.

них дослідженнях, в спільностях будь-якого розміру (навіть в ісландських хреппах з кількістю дворів у декілька десятків) самоврядування сумістило елементи як прямої, так і представницької демократії з делегуванням управлінських повноважень і спеціалізацією управлінських функцій<sup>1</sup>. Водночас необхідність відображення низки специфічних ознак особливої форми управління, що їх було проаналізовано, вимагає існування спеціального терміна. Термін «демократія» в цьому відношенні не є всеохоплюючим, адже, по-перше, в загальній теорії держави і права він традиційно пов'язується виключно з організацією державної влади<sup>2</sup>, а по-друге, є визначенням, що дається з точки зору форми, тоді як народовладдя і самоврядування — насамперед з погляду сутності, змісту, що, зокрема, відображає стан реалізованості ідеї народного суверенітету. Можливість використання терміна «народовладдя» також уявляється істотно обмеженою передусім через складність його застосування стосовно місцевого управління територіальних громад, а також управління невеликих за обсягом об'єднань за інтересами. В цих випадках використання терміна «самоврядування» склалось історично і спроби його заміни навряд чи є виправданими. До того ж треба враховувати певну термінологічну «обмеженість» суб'єктного складу феномена «народовладдя». Народ як лише один з різновидів соціальних спільностей не є джерелом усіх видів публічної влади; будучи тісно пов'язаним з державною організацією, він фактично є джерелом тільки державної влади.

З цього приводу А. Крусян, аналізуючи положення ст. ст. 5, 140 Конституції України, цілком слушно вказує на невідповідність між закріпленням як суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади (ст. 140) і фактичним проголошенням місцевого самоврядування однією із форм народовладдя (ст. 5). Місцеве самоврядування має особливого суб'єкта, а отже, не є формою народовладдя<sup>3</sup>. З невідповідністю суб'єктного складу цих двох явищ так чи інакше змушені погодитися й ті дослідники, котрі все ж вважають місцеве самоврядування «каналом здійснення народовладдя». Зокрема, на думку М. Цвіка, влада народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер. Всенародна влада виступає тут як сумарна влада, котра складається з суми місцевих влад, здійснюваних територіальними громада-

<sup>1</sup> Див.: Самоуправление: от теории к практике / Под ред. Ю. А. Тихомирова, Г. Х. Шахназарова. – М., 1988. – С. 24.

<sup>2</sup> Див.: Цвик М. В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты). – К., 1986. – С. 32.

<sup>3</sup> Див.: Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юрид. вестник. – 1998. – № 1. – С. 86–87.

ми<sup>1</sup>. Останній підхід видається досить привабливим в плані подолання суперечності, закладеної в Конституції, але потрібно враховувати досить традиційне для соціології розуміння того, що ціле (суспільство) не є простою сумою окремих складових частин (місцевих спільнот) — та чи інша спільність індивідів, група людей, що організувались у процесі спільної діяльності, вже утворює окреме «суспільство»<sup>2</sup>.

Формоутворюючою ознакою будь-якої спільності (будь-якого суспільства) є інтерес її членів, суспільство — це група, згуртована навколо того чи іншого спільного інтересу<sup>3</sup>, а відтак, розходження інтересів окремих соціальних спільностей є незаперечним, інакше участь індивідів у багатьох різноманітних формах соціальної організації не мала б жодних підстав — достатньо було б лише одного суспільного об'єднання. Зважаючи на це, відзначену суперечність досить важко усунути шляхом довірливої інтерпретації, адже джерелом відповідної влади може бути або все державно організоване суспільство, або окремі місцеві співтовариства. Сутність цієї проблеми досить ґрунтовно відзначив Ю. Тодика, на думку якого в положеннях ст. 5 Конституції України чітко проводиться державницька теорія місцевого самоврядування, а саме ідея, що корені місцевого самоврядування — у тій владі, джерелом якої є народ, а не громада, а обсяг повноважень — у законі<sup>4</sup>.

Як наслідок, загалом використання терміна «самоврядування» у наведеному «широкому» контексті має свої підстави. Зауважимо, що останнє у свою чергу фактично позбавляє поняття «народовладдя» окремого, властивого суто йому змісту, зводячи його значення фактично до синоніма «самоврядування державно організованого суспільства».

Отже, на перший план у контексті аналізованої проблематики виходить питання співвідношення самоврядування з іншими видами управління, адже межа між ними не є одномірною — важко констатувати, де закінчується самоврядування і починається вже «іноврядування», до того ж цим феноменам у реальній дійсності відповідає істотна кількість перехідних форм. Покладаючи в основу розмежування між ними лише ступінь реалізації інтересів першоджерела влади, маємо констатувати,

<sup>1</sup> Див.: Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий та ін. — Х.; К., 2003. — С. 30.

<sup>2</sup> Див.: Современная философия: Словарь и хрестоматия. — Ростов-н/Д, 1995. — С. 53.

<sup>3</sup> Див.: *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество. / Пер. с англ. — М., 1992. — С. 35.

<sup>4</sup> Див.: Конституційне право України / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К., 2002. — С. 489.

що один і той самий різновид управління може одночасно поєднувати у собі ознаки як самоврядування, так і «іноврядування». Історичним прикладом цього є управління епохи воєнної демократії. Водночас, беручи за основу те, чий інтереси представляють управлінські структури, маємо визнати, що в окремому випадку навіть державна організація (демократична, соціальна, правова) може бути самоврядуванням усього державно-організованого суспільства (у цьому сенсі можна констатувати фактичне втілення радянської концепції заміни державної влади самоврядуванням при комунізмі, адже подібна організація вже не є зряддям панування частини суспільства), і навпаки, значно менше за обсягом впливу місцеve самоврядування окремої територіальної спільноти, не здатної опанувати власними органами управління, виключатиме його характеристику як такого. Тенденцію до «відриву» від власного призначення як внутрішньо іманентної ознаки будь-яких управлінських структур, свого часу слушно відзначив В. Авер'янов: вторинність структур відносно змісту діяльності об'єктивно впливає з їх службової, «підпорядкованої» у відомому сенсі ролі з забезпечення ефективного функціонування системи. Водночас дійсне значення структур визначається тим, що вони характеризуються відносною самостійністю щодо змісту власної діяльності. Причому інерційність керуючих структур — атрибутивна ознака їх відносної самостійності<sup>1</sup>. Тому ще на етапі утворення тієї чи іншої структури, що наділяється власним потенціалом, закладається фундамент її відокремлення щодо первісних цілей (призначення). Водночас очевидним є те, що максимальна потенційно можлива ступінь цього відокремлення прямо пропорційно залежить від розмірів соціальної системи й відповідно складності її організації. З цього приводу, аналізуючи питання системи владно-управлінських відносин, до характерних рис складного типу владарюючого суб'єкта можна віднести:

— збільшення кількості нижчестоящих елементів стосовно вищестоящих;

— значну розмаїтість регулюючих зв'язків і взаємодій;

— схильність до жорсткого централізму з усіма наслідками, що з цього випливають;

— існування передумов для перекручування або затримки у процесах руху інформації.

Оскільки за своїми ознаками подібна система слабо пристосована для демократичних форм владної взаємодії, організація її діяльності на

---

<sup>1</sup> Див.: *Аверьянов В. Б.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / АН УССР. Ин-т государства и права; Отв. ред. В. В. Цветков. – К., 1990. – С. 26.

демократичних засадах потребує утворення спеціального механізму<sup>1</sup>. В свою чергу соціальні системи із нескладною структурою подібних механізмів не потребують, будучи іманентно схильними до демократичної форми організації власного управління. Вочевидь не останню роль у цьому відношенні відіграють і рівень складності завдань тієї чи іншої соціальної організації, характер реалізованих нею інтересів і відповідно міра їх однорідності.

*Надійшла до редколегії 15.12.05*

---

<sup>1</sup> Див.: *Меньшиков В. В.* Власть и самоуправление. – Ростов – н/Д, 1991. – С. 10 – 11.