

С. Серьогіна, доцент, кандидат юридичних наук

Інституційні форми політичної активності громадян в аспекті форми правління

Соціальні революції першої половини ХХ ст. радикально змінили структуру політичної системи, доповнивши її такими суб'єктами, як органи місцевого самоврядування, політичні партії та рухи, профспілки, територіальні громади й окремі громадяни, у результаті чого населення стало необхідним елементом загального механізму державного володарювання. Перелік конституційних форм безпосередньої демократії суттєво збагатився, з часом набули поширення такі форми, як референдум, народна (громадська) ініціатива, народне вето, громадські слухання тощо. Людина-підданий перетворилася на людину-громадянина — носія низки політичних прав і свобод, здатну вирішально впливати на зміст, порядок вироблення і прийняття державно-владних завдань. Права громадянської свободи переросли у права-воління, права-вимоги, спрямовані до держави й суспільства в цілому, в тому числі й вимоги щодо залучення до механізму державного володарювання. Тому цілком природно, що на сьогодні ступінь залучення населення до здійснення державних функцій, до політичного життя суспільства є одним із визначальних показників цивілізованості держави.

На фоні нової політико-правової практики, позначилася тенденція до переосмислення взаємовідносин між державою і населенням стосовно форми держави. У вітчизняній загальнотеоретичній і конституційно-правовій літературі дедалі більшого поширення набула думка про те, що повне й цілісне уявлення про конкретну форму держави не можна отримати без урахування особливостей порядку взаємовідносин державних органів з населенням. При цьому, на наш погляд, до форми правління мають бути віднесені ті відносини між державою та населенням, які характеризують останнє як елемент інституційної організації державної влади, до форми державного устрою — ті, що визначають роль населення в територіальній організації влади, а до форми політичного режиму — ті, що свідчать про методи і способи взаємодії органів державної влади з населенням у суспільно-політичній сфері.

В аспекті форми правління населення розглядається як внутрішньо структурована сукупність індивідів і колективів, за якими визнаються і яким гарантуються політичні права, тобто фундаментальні юридичні можливості для участі в управлінні суспільними й державними справами. З такої точки зору означені суб'єкти виступають як самостійні носії політичної свідомості, що можуть висловлювати свою волю й вимагати від інших суб'єктів, щоб це волевиявлення було сприйняте і взяте до уваги при розробці і прийнятті остаточних владних рішень, або навіть самостійно приймати державно-владні рішення. Для цього здійснюється інституціоналізація населення як суб'єкта політичної системи, тобто закріплення у законодавстві прав, свобод та законних інтересів індивідів і колективів у політичній сфері, визначення системи цих прав і свобод, юридичних форм і гарантій їх реалізації, взаємної відповідальності з органами публічної влади. У підсумку форма правління постає як система суспільних інституцій, за допомогою яких акумулюється, формалізується і втілюється в життя суверенна воля, упорядковується життя державно організованого суспільства. При цьому вся система володарювання розглядається формально, тобто до уваги беруться тільки зовнішні атрибути суб'єкта політичної системи, без урахування внутрішніх соціально-політичних чинників, як-от: неформальні регулятори поведінки, вплив соціальної стратифікації, економічне панування, суспільні протиріччя тощо.

У свою чергу, відносини, що визначають взаємозв'язок методів здійснення державної влади з правовим положенням особи і станом політичної свободи у суспільстві, обсяг основних прав і свобод людини і громадянина та ступінь їх гарантованості з боку держави, ступінь відкритості, доступності й наближеності органів влади до народу, розвиненість політичних та громадських організацій, їх вплив на державну політику; ступінь розвитку інститутів громадянського суспільства, а також наявність умов для реальної можливості реалізації та захисту прав і свобод громадян, — характеризують інструментальну, методологічну сторону організації державної влади, а тому мають бути віднесені до форми політичного режиму. Якщо попередня група відносин дає змогу зробити висновок про те, хто утримує і здійснює державну владу, то ця група відносин демонструє те, яким чином це володарювання здійснюється. Як засвідчує політико-правова теорія і практика, будь-яка інституційна модель організації державної влади має декілька способів функціонування, може бути реальною чи фіктивною, «центр тяжіння» в ній може зміщуватися. Означені вище відносини

населення з державою доповнюють інституційну характеристику форми держави суто політичними ознаками. Ці відносини дають можливість сформуванню уявлення про динамічну сторону буття держави, вони здебільшого стосуються не кількісних, а якісних характеристик державної організації.

Одним із найбільш ефективних способів визначення системи взаємовідносин між органами державної влади і населенням є узагальнення історичних і сучасних форм залучення громадян до інституційного механізму державного володарювання. Політико-правова практика їх застосування за різних історичних умов є свідченням того, що вони є невід'ємним атрибутом відповідної форми правління.

Однією з визначальних характеристик взаємин між державним апаратом і населенням є питання про джерело державної влади, оскільки відповідь на нього протягом багатьох століть була вододілом між монархічною та республіканською формами правління. У монархіях традиційно джерелом влади та її носієм визнавався монарх, а в республіках — народ. Зокрема, доктрина монархічного принципу у вітчизняній дореволюційній літературі виходила із постулату, що монархові належить вся повнота влади за власним правом, а народне представництво жодним чином не може бути співносієм державної влади, а лише установою, підпорядкованою монархові, установою, що отримує свої повноваження від монарха і здійснює функції державної влади в межах, монархом установлених.

І сьогодні питання джерела влади в країні безсумнівно залишається важливою характеристикою форми правління, однак на його підставі вже важко провести межу між основними формами правління, оскільки в сучасних державах, які декларуються як конституційні монархії чи республіки, джерелом влади, як правило, визнається народ. Нині навіть у тих «раритетних» монархіях, в яких влада монарха фактично нічим не обмежена (Оман і Саудівська Аравія), прийнято конституції, а питання про те, хто є джерелом і носієм влади, тактовно оминають увагою, щоб виключити можливий дисонанс із їх загальнодемократичними деклараціями. Це є свідченням поступового «дрейфу» конституційних монархій у бік республіканізму, коли за зовнішніми атрибутами монархізму криється цілком республіканський механізм державного володарювання.

Ще однією істотною характеристикою відносин державного апарату з населенням є ступінь участі народу у формуванні органів влади та управлінні державою. Згідно із новітніми розробками в галузі

державно-правової теорії народному суверенітету в сучасних умовах як ніколи притаманні дієвість, активність, конструктивізм, динамізм. Такі елементи, як властивість і здатність народу бути верховним і повновладним, недостатні для розуміння народного суверенітету. Народ повинен бути не тільки джерелом, але й суб'єктом влади.

Саме з цих постулатів виходить більшість республіканських конституцій. Конституція Естонії 1992 р. навіть виділяє окремий розділ — гл. 3 «Народ», у ст. 56 якої зазначається, що верховну державну владу народ здійснює через громадян, що мають право голосу: 1) шляхом виборів до Державних Зборів; 2) шляхом референдуму. Згідно зі ст. 1 Конституції Бразилії 1988 р. влада народу реалізується через обраних представників або безпосередньо. Відповідно до ст. 32 Конституції Узбекистану 1992 р. громадяни мають право брати участь в управлінні справами суспільства і держави як безпосередньо, так і через своїх представників; така участь здійснюється шляхом самоврядування, проведення референдумів і демократичного формування державних органів. У статті 3 Конституції Російської Федерації 1993 р. і ст. 5 Конституції України 1996 р. міститься аналогічна за змістом норма: «Народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

На відміну від республіканських, монархічні конституції далеко не завжди акцентують увагу на проявах народовладдя. Зокрема, конституції Бельгії 1831 р., Данії 1953 р., Люксембургу 1868 р., Нідерландів 1815 р. конкретних статей щодо форм здійснення народом влади взагалі не містять. Акт про форму правління Швеції 1974 р., навпаки, містить доволі розгорнутий перелік форм реалізації народного суверенітету і закріплює, що правління шведського народу засновується на вільному формуванні думок і на загальному і рівному виборчому праві (§ 1 гл. 1). Правління здійснюється шляхом державного ладу, заснованого на представницькій та парламентській системі, і шляхом комунального самоврядування. Референдум має дорадчий характер (§ 4 гл. 8). У свою чергу, ст. 2 Конституції Марокко 1972 р. проголошує, що нація здійснює суверенітет безпосередньо шляхом референдуму і опосередковано за допомогою конституційних установ.

У конституціях абсолютних монархій про безпосереднє народовладдя не йдеться. Однак протягом останніх 10–15 років держави Арабського Сходу, в яких продовжує існувати абсолютизм, перебувають на етапі суттєвих політичних реформ, які включають у себе формування представницьких органів влади, визнання за жінками ви-

борчих прав, пошук нових форм взаєморозуміння між владою й народом. Так, у Бахрейні у 2002 р., вперше з часу розпуску законодавчого органу в 1975 р., шляхом виборів була сформована нижня палата Національної Асамблеї. В Омані, починаючи з 2000 р., вибори до парламенту стали загальними. Конституція Катару 2003 р. передбачає проведення виборів до Консультативної ради, яка буде складатися з 45 осіб (30 — обиратимуться прямим і таємним голосуванням за участю як чоловіків, так і жінок, 15 призначатимуться еміром). Однак слід констатувати: поки що в зазначених країнах відбувається керована й дозована демократизація, партійна система відсутня, політичні свободи обмежені, а мусульманство є державною релігією, що домінує над конституційним законодавством.

У сучасну епоху загальної освіченості, визнання найвищої соціальної цінності людини і права кожного громадянина на участь в управлінні публічними справами найменший спротив державним інституціям і найбільший ступінь довіри до існуючого державного ладу досягається через вибори, що знайшло свій прояв на рівні міжнародного права. Зокрема, у ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини, схваленої Генеральною Асамблеєю ООН у 1948 р., проголошено: «Воля народу має бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити своє відображення у періодичних і нефальсифікованих виборах, які мають проводитися при загальному й рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або через інші рівнозначні форми, які забезпечують свободу голосування».

Для новітніх наукових досліджень є характерним широкий, комплексний підхід до вивчення виборів як політико-правового феномену. Адже традиційний погляд на вибори як формальну процедуру формування органів публічної влади є обмеженим і неповним у ситуації, коли вибори перетворюються в інститут народовладдя, спосіб реалізації політичної правосуб'єктності громадян, конституційну основу державного ладу. У даному контексті реальний зміст і різноманітні функції виборів можуть бути ґрунтовно визначені й розкриті тільки в системі таких взаємопов'язаних категорій, як народний суверенітет, політична система, конституційний лад, представницька демократія, державний механізм, виборче право та ін.

Однак, крім виборів, суттєве значення у процесі здійснення народного суверенітету має референдум, шляхом проведення якого можуть вирішуватися не тільки питання прийняття й затвердження конституції чи інших правових актів, нагальних проблем державного

і суспільного життя, а й питання щодо зміни чи затвердження форми правління, перетворень державного механізму.

Право народу безпосередньо визначати форму держави чи конституційного ладу прямо закріплено у конституціях деяких країн з республіканською формою правління. Так, відповідно до ст. 1 Конституції Ірландії 1937 р. народ затверджує невід'ємне, невідчужуване і суверенне право обирати власну форму правління, визначати свої відносини з іншими народами й розвивати своє політичне, економічне, культурне життя відповідно до власних нахилів і традицій. Стаття 39 Конституції Мексики 1917 р. закріплює, що народ у будь-який час має невід'ємне право змінити чи поміняти форму правління. У статті 3 Конституції Словенії 1991 р. йдеться про те, що Словенія є державою всіх її громадян, яка ґрунтується на незмінному та невід'ємному праві словенського народу на самовизначення. Стаття 2 Конституції Хорватії 1990 р. проголошує, що парламент і народ безпосередньо, незалежно та згідно з Конституцією вирішують питання про регулювання економічних, правових та політичних відносин у республіці, про об'єднання в союзи з іншими державами.

Світова практика проведення референдумів з питань визначення форми правління є досить багатою. Вони застосовувалися у Люксембурзі (1919 р.), Греції (1920, 1924, 1927, 1934 і 1974 рр.), Болгарії (1946 р.), Італії (1946 р.), Гані (1960 р.), Бразилії (1993 р.), Молдові (1999 р.) та інших країнах.

Проте у деяких країнах з республіканською формою правління конституційно заборонено змінювати форму державного ладу. Наприклад, згідно з ч.1 ст. 110 Конституції Греції 1975 р. не можуть бути переглянуті положення конституції, що визначають основу і форму державного ладу країни як президентської парламентської республіки. Стаття 139 Конституції Італії 1947 р. та ст. 89 Конституції Франції 1958 р. містять аналогічну за змістом норму. Відповідно до ст. 288 Конституції Португалії 1976 р. закони про перегляд конституції повинні поважати республіканську форму правління, національну незалежність і єдність держави, плюралізм думок і політичних організацій, поділ і взаємозалежність органів державної влади.

Однак, якщо прямого конституційного закріплення такого права народ не має, можливість визначення форми держави може бути реалізована шляхом затвердження на референдумі нової конституції чи змін до неї стосовно форми правління, державного устрою, основ конституційного ладу. У деяких країнах конституцією спеціально

передбачено, що «загальні положення», тобто положення щодо основ конституційного ладу, форми правління та державного устрою можуть бути змінені тільки в результаті референдуму (ст. 165 Конституції Естонії, ст. 148 Конституції Литви, ст. 156 Конституції України).

У рамках конституційної модернізації навіть в абсолютних монархіях на сьогодні прослідковується тенденція залучення громадян до процесу прийняття чи оновлення Основного Закону. Так, у квітні 2003 р. референдумом прийнято нову Конституцію в Катарі, причому на підтримку документа проголосували 96 % його учасників. У лютому 2001 р. у Бахреїні референдумом схвалено Національну хартію, яка визначила основні напрями політичних і соціально-економічних перетворень. Нею передбачено низку заходів щодо утворення двопалатного парламенту й незалежної судової влади, надання громадянських прав підданам, їх рівність перед законом незалежно від статі, соціального походження, релігійної належності.

У наш час референдум активно використовується не тільки для легітимації форми правління в цілому, але й окремих її елементів. Зокрема, однією з новітніх тенденцій сучасного конституціоналізму стало проведення референдумів з приводу зміни строку повноважень глави держави. У 1976, 1985, 1993 та 1999 рр. такий референдум був проведений в Єгипті, у 1978 р. — у Сирії, у 1984 р. — у Заїрі, у 1995 та 2001 рр. — в Узбекистані, у 2000 р. — у Франції, у 2002 р. — в Іраку та Пакистані. Слід відзначити, що в усіх названих випадках йшлося про подовження строку повноважень глави держави і тільки у Франції — про скорочення. У такий спосіб зміни форми правління отримували вищий ступінь легітимації, оскільки засвідчували безпосередню підтримку з боку народу.

Безпосередня реалізація народом своєї політичної волі і її вплив на форму правління може розглядатися і в аспекті поділу влади. Так, деякі науковці крім традиційних гілок влади виокремлюють установчу гілку, яка належить корпусу виборців, що мають повноваження на встановлення конституційних засад державного і суспільного ладу шляхом референдуму. Додатковим аргументом на користь даної позиції служать положення конституцій зарубіжних країн, що передбачають можливість розпуску парламенту, імпічменту президента, недовіри уряду за результатами референдуму.

Так, відповідно до ст. 100 Конституції Єменської республіки 1994 р. президент може достроково розпустити парламент тільки після проведення загальнонаціонального референдуму. Якщо абсолютна біль-

шість підтримає розпуск, президент видає відповідний декрет і розпускає парламент.

Особлива роль відведена всенародному голосуванню в Єгипті. Згідно зі ст. 76 Конституції Єгипту 1971 р. висунутий парламентом кандидат у президенти може обійняти цю посаду тільки тоді, коли він отримає абсолютну більшість голосів за результатами загального референдуму. Стаття 127 цієї ж Конституції передбачає, що ініціювання питання про відповідальність уряду здійснюється парламентом, передається на розгляд президенту, який проводить узгоджувальні процедури за участю зацікавлених сторін, а у випадку недосягнення згоди між ними, повторно виносить це питання на розгляд парламенту. Якщо парламент підтверджує своє рішення, глава держави приймає рішення про проведення загального референдуму. За умови підтримки уряду референдумом парламент вважається розпущеним; у протилежному випадку Президент приймає відставку уряду.

Починаючи з другої половини ХХ ст. система правління багатьох держав збагатилася різноманітними формами участі народу в реалізації державно-владних функцій. Зокрема, специфічною формою участі населення у законодавчій діяльності є інститут «народного вето», започаткований у середині ХІХ ст. у кантонах Швейцарії і передбачений на сьогодні конституціями Швейцарії (гл. 2 розд. 4), Італії (ст. 75), Данії (пп. 1, 7 ст. 42). Сутність цього інституту полягає у праві громадян скасовувати шляхом референдуму прийняті парламентом чи представницьким органом місцевого самоврядування нормативно-правові акти або окремі їх положення. Особливою формою конституційного контролю є передбачена Конституцією Мексики 1917 р. процедура «ампаро» як механізм, спрямований на захист засад конституційного правопорядку, зокрема, конституційних прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб, компетенції органів публічної влади, що здійснюється за особливою судовою процедурою за ініціативою потерпілої сторони. Згідно зі ст. 5 Конституції Бразилії 1988 р. будь-який громадянин може в порядку «народної дії» (асао popular) звернутися до суду із заявою про скасування акта, який завдає шкоди суспільному надбанню, навколишньому середовищу чи національній культурній спадщині.

У підсумку слід зазначити, що інституційні форми політичної активності населення, ступінь і способи участі народу у формуванні органів влади, в реалізації державно-владних функцій, можливість народу визначати форму держави і конституційного ладу характеризують ор-

ганізацію державної влади саме з інституційної точки зору, а тому, на наш погляд, мають бути віднесені до форми правління. У поєднанні з іншими елементами форми правління (такими, як система органів державної влади, їх компетенція, порядок взаємодії тощо) перелічені відносини дають змогу всебічно розглянути зовнішні ознаки загального механізму державного володарювання, зокрема те, які суспільні інститути задіяні у процесі розробки, прийняття і реалізації державно-владних рішень, юридичні важелі взаємодії між частинами цього механізму, основні принципи, напрями і межі функціонування.