

УДК 342.7

О.О. ЧУБ, канд. юрид. наук, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого

МІСЦЕ ВИБОРЧИХ ПРОЦЕДУР У СИСТЕМІ ІНШИХ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Ключові слова: безпосереднє народовладдя, демократичне врядування, виборчі форми, представницьке правління, громадянський вплив

За конституційними положеннями в Україні лише народ виконує щодо влади установчу функцію, формує її, визначає конституційний лад. У сукупності різноманітні інститути безпосередньої демократії здатні забезпечувати відкритість і гласність законотворчості, дають змогу громадянському суспільству впливати на законодавчий процес, на прийняття концептуально важливих рішень. Однак тільки вибори і референдуми характеризуються безпосереднім волевиявленням у формі голосування, прямим прийняттям рішень з предмета голосування.

Теоретичне підґрунтя для дослідження зазначеної проблеми викладене у працях таких учених-правознавців, як Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика, А.І. Ковлер, В.Ф. Погорілко. Метою цього дослідження є висвітлення місця виборчих процедур у низці інших різноманітних форм безпосереднього народовладдя. Новизна роботи полягає в окреслених останніх напрямках у розвитку й визначених пріоритетах серед можливостей з політичного впливу громадян України.

Насамперед, необхідно пригадати, що Парламентська Асамблея Ради Європи розглядає участь громадян у публічному житті як один з найбільш важливих політичних аспектів демократії. Активне й відповідальне залучення громадян до демократичних структур та їх участь у представницьких установах є вирішальними в гарантуванні законності, довіри й дії демократичних систем, що

формують спільну спадщину держав – членів Ради Європи [1]. Вплив громадян на прийняття державно-значущих рішень властивий будь-якому політичному режиму, але виявляється в них по-різному. При тоталітарному, авторитарному режимах форми політичної активності нерідко мають забарвлення примусовості, громадяни є «гвинтиками» у державній машині. У демократичних країнах участь в управлінні є вільною, особистою справою кожного, а значить – потребує неабиякої особистої ініціативи, що теж виявляється нелегкою справою для громадян пост-тоталітарних країн.

У межах політичної системи участь характеризує, в першу чергу, соціально-функціональні параметри цієї системи, а саме: прийняття рішень, вироблення курсів внутрішньої та зовнішньої політики; управління й самоврядування; відбір членів представницьких органів і керівників державних і громадських організацій («політичне рекрутування»); утворення й застосування норм права і контроль за їх виконанням; здійснення правосуддя, політичної комунікації тощо [2, с.12]. У Резолюції 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» [3] ПАРЄ наголошено: дієвість демократії залежить від активного внеску всіх громадян. Їх участь у політичному житті та співробітництво в межах політичних інституцій є вирішальним фактором налагодженого функціонування демократичних інституцій (установ). У Резолюції 1154 (1998) «Демократичне функціонування національних парламентів» [4] Асамблея звернула увагу на необхідність більш широкої участі громадян у прийнятті політичних рішень.

Вважається, що істинні демократії являють собою політичні системи, в яких доступ до влади і право приймати рішення здійснюються за результатами вільних загальних виборів, які передбачають делегування народного суверенітету представницькому органу; референдуми ж дають змогу народу безпосередньо, вільним голосуванням приймати важливі імперативні рішення. Тим са-

ним народ має унікальну можливість контролю за діяльністю цих органів, включаючи повну зміну влади.

До форм безпосередньої демократії, окрім виборів і референдумів, у літературі відносять всенародні обговорення, опитування, звернення громадян (петиції), збори громадян, відкликання, демонстрації, мітинги тощо. Однак Конституція України у ст.69 пріоритетними формами демократії визначає саме вибори і референдуми.

Так, досить неоднозначним є ставлення до такої форми безпосереднього народовладдя, як всенародні обговорення. За радянських часів вони знайшли широке застосування, коли на всенародне обговорення виносились проекти Конституції СРСР 1936 р. (в результаті якого до неї було внесено 47 поправок стосовно 32 статей), Конституції СРСР 1977 р. (у цьому всенародному обговоренні, як стверджувалося, взяли участь 140 млн., тобто 4/5 радянських людей), сімейних кодексів, законів про землекористування та землеустрій, про державні пенсії, питань про народну освіту тощо. У сучасній Україні ця форма безпосереднього народовладдя забута, й, на думку багатьох учених, безпідставно.

Практика всенародних обговорень в Україні була поновлена у березні-травні 2003 р., коли протягом двох місяців відповідно до Указу Президента України відбувалося всенародне обговорення офіційно опублікованого проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», головним змістом якого було пропонування заходів для руху форми державного правління України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Повідомлялося, що з червня 2003 р. по березень 2004 р. в Україні пройшло близько 40 тис. зборів трудових колективів, громадських організацій і профспілок, у яких взяли участь понад 3 мільйони громадян, і наступним етапом яких стало проведення 02.04.2004 р. Всеукраїнського громадянського форуму.

В ідеалі всенародні обговорення мають бути ефективним засобом виявлення волі на-

роду в початковій, неперекрученій її формі. Але історія свідчить, що результати всенародних обговорень (як і референдумів, і народних законодавчих ініціатив) не завжди мали позитивний вплив на розвиток політичних процесів у державах. По-перше, причиною цього могла бути недостатня обізнаність громадян з питань, що обговорювалися, оскільки вирішення деяких питань не завжди є доступним для всебічної оцінки з боку виборців, які можуть не передбачити всіх політичних наслідків рішення, що приймається. Іноді дуже важливим є професіоналізм у прийнятті державних рішень. По-друге, можливий вплив на виборців: за авторитарних і тоталітарних режимів – здебільшого шляхом залякування, у демократичних країнах – шляхом застосування різноманітних політичних технологій. Так, з історії відомо, що саме голосування використали для узаконення волею народу захопленої ними влади Наполеон Бонапарт, Наполеон III, Гітлер, Піночет. У сучасних же умовах бурхливого розвитку політичних технологій з маніпулювання свідомістю громадян зазначені аргументи «проти» набувають ще більшої переконливості.

Вважається, що народне обговорення повинно передувати проведенню референдумів, особливо всеукраїнського, але цього недостатньо – необхідний механізм врахування висловлених при обговоренні пропозицій по суті [5, с.541]. На відміну від референдумів, результати обговорення не мають самостійного значення, оскільки не пов'язані з прийняттям рішень імперативного характеру.

Від референдуму також відрізняють значно поширені й систематично застосовувані у світі опитування громадян з питань громадського та державного життя, а саме тих, що не можуть бути винесені на референдум. Хоч і можливий деякий вплив таких опитувань на діяльність державних органів або громадську думку (особливо в ході виборів), вони не тягнуть за собою жодних юридичних наслідків. «Опитування є радше соціологічним методом, ніж державно-правовим інститутом» [6, с.54].

У багатьох зарубіжних країнах практикується також інститут народної законодавчої ініціативи, зміст якого полягає у праві групи виборців у встановленій законом кількості подати на розгляд до парламенту законопроект. Конституція України (ст.93), визначаючи суб'єктів права законодавчої ініціативи, вказівки на право народної законодавчої ініціативи не дає.

У статті 39 Конституції України закріплене право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Природа такого виду політичної активності громадян викликає запитання: чим є проведення мітингів і демонстрацій – формою участі громадян в управлінні державними справами чи засобом тиску певної групи громадян на владні структури? Хоча існує думка, що мітинги, демонстрації, страйки є «прямою дією», формами безпосереднього впливу громадян на органи політичної влади [7, с.397], тут ми стикаємося з принциповою проблемою меж громадянської участі: обмежується вона виборами чи до неї можна віднести й «акції непокори».

Стосовно свободи мирних зборів, якщо в міжнародних актах йдеться про «кожну людину», то в ст.39 Конституції України таке право надається лише громадянам України. Це право є важливим проявом безпосередньої демократії і формою політичної активності громадян. Мета участі громадян у мітингах, походах, демонстраціях – вплинути на державні органи та їх рішення шляхом узгодження і вираження колективної думки зі суспільно значущих питань, примусити владні структури бути відповідальними за свої рішення і суспільну політику, яку вони проводять. На зборах громадськість може обговорювати різноманітні питання політичного, економічного і соціально-культурного характеру, проблеми, пов'язані з виборами, обговоренням проектів законодавчих актів і питань, винесених на референдум, тощо. Така активність – яскравий прояв того, в якій сфері державне управління є малоефектив-

ним і які саме інтереси народу максимально незадоволені. При відсутності інститутів наказів виборців, відкликання народних депутатів виборцями, інститут мирних зборів – це значна можливість громадян висловити своє ставлення до державної політики. З набуттям незалежності, мітинги і демонстрації в Україні стали відбуватися здебільшого з ініціативи громадян, тоді як за радянських часів вони зазвичай мали форму урочистих святкових парадів. Сьогодні збори громадян здебільшого набувають характер протесту.

З віддаленням від політичних традицій радянських часів відкинтий такий інститут, як імперативний мандат народних депутатів. Сучасна конституційно-правова наука виходить з того, що народний депутат є представником усього українського народу, а не тільки виборців свого округу. Крім того, змішана і пропорційна виборчі системи не відповідають природі імперативного мандата. Тому перехід від імперативного до вільного мандата був неминучим і об'єктивно обумовленим.

У зв'язку з цим виникла така проблема, як повна відсутність будь-якої відповідальності народних обранців перед громадянами, народом, оскільки по суті перемога на виборах – це не тільки «право на владу», але й відповідальність. Адже «саме парламент втілює в собі той форум громадської думки, на якому може бути прийняте консенсусне рішення, що влаштовує всі сторони політичного процесу» [8, с.85]. Депутати ж, обрані за партійними списками, не мають прямого зв'язку з виборцями, окрім морального. Згідно з вільним мандатом депутат має керуватися лише законодавством та власною совістю, а вплив виборців на прийняття політичних рішень поза виборчим процесом зведений до мінімуму.

Таким чином, одним із актуальних питань в Україні стала відсутність жодного правового механізму впливу виборців на діяльність своїх обранців (на зразок наказів виборців та відкликань з радянських часів), окрім, можливо, мітингів та демонстрацій, а також так

званого «імперативу при переобранні» [9, с.61], коли мотивом ефективної діяльності представника (чи партії) є загроза непереобрання (ненабрання необхідної кількості голосів) на наступних виборах. Голосування дозволяє громадянам переобирати посадових осіб, яких вони правильно обрали, та «скинути» тих, у яких помилилися. Це робить посадових осіб відповідальними за свою поведінку через виборчий механізм «винагород і покарань». Він передбачає, що посадових осіб спонукає відповідати громадській думці погроза виборчої поразки. Він також передбачає, що учасники голосування (виборці) (1) знають, що роблять політики протягом терміну своїх повноважень та (2) активно беруть участь у виборчому процесі [10, с.127; 11, с.247].

Доводиться визнати, що одним із основоположних принципів представницького правління є теза про те, що у представницьких системах не дозволяється (а насправді прямо забороняється) введення двох видів практик, які б позбавляли представників всілякої незалежності: імперативні мандати й дискреційне відкликання представників [12, с.204]. Це вказує на фундаментальну різницю між представницьким правлінням і системою, що гарантує повну відповідність уподобань тих, ким управляють, і рішень тих, кого обирають. Можна давати обіцянки або пропонувати програми, але всі без виключення представники залишають за собою право вибору, виконувати їх чи ні. Безсумнівно, у представників є стимули виконувати свої обіцянки: їх виконання – глибоко укорінена соціальна норма, а їх порушення накладає «клеймо ганьби», яке може ускладнити переобрання. Однак представники завжди володіють певною свободою дій [12, с.209].

Виявляється, що гідне функціонування сучасних інститутів безпосередньої демократії можливе лише в економічно, політично й головне – культурно розвинутому суспільстві з усталеними демократичними традиціями, високим рівнем політико-правової культури й формуванням належного рівня довіри до влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Parliamentary Assembly. Opinion № 232 (2001). Draft recommendation of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 8 November 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta01/EOP1232.htm>.

2. Ковлер А. И. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории / А. И. Ковлер, В. В. Смирнов. – М. : Наука, 1986. – 192 с.

3. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1121 (1997) on instruments of citizen participation in representative democracy. Text adopted by the Assembly on 22 April 1997 (11th Sitting) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.htm>.

4. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1154 (1998) Democratic functioning of national parliaments. Text adopted by the Assembly on 20 April 1998 (9th Sitting) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta98/ERES1154.htm>.

5. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю. Н. Тодыка. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.

6. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : ІДП НАН України, 2000. – 248 с.

7. Политология для юристов : курс лекций / под ред. Н. И. Магузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2002. – 774 с.

8. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Право, 2008. – 220 с.

9. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты : учеб. Пособие / Жакке Ж.-П. ; пер. с франц. – М. : Юристъ, 2002. – 365 с.

10. Dalton R. J. Citizen politics in Western democracies: public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France. – Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1988. – 270 p.

11. Janda K. The challenge of democracy: government in America / Janda K., Berry J. M.,

Goldman J. – Boston : Houghton Mifflin Company, 1989. – 822 p.

12. Манен Б. Принципы представительного правления / Манен Б. ; пер. с англ. Е. Н. Рощина; науч. ред. О. В. Хархордин. – СПб. : Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2008. – 323 с.

Чуб О. О. Місце виборчих процедур у системі інших форм безпосередньої демократії / О. О. Чуб // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 929–933 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10hoofbd.pdf>

Досліджене значення виборчих форм у системі безпосереднього народовладдя, особливості сучасного розуміння значення таких інститутів, як всенародні обговорення, мирні маніфестації; специфіка вільного депутатського мандата в умовах сучасного представницького правління в Україні.

Чуб Е.А. Место избирательных процедур в системе иных форм непосредственной демократии

Исследовано значение избирательных форм в системе непосредственной демократии, особенности современного понимания значения таких институтов, как всенародные обсуждения, мирные манифестации; специфика свободного депутатского мандата в условиях современного представительного правления в Украине.

Chub O.O. Value of Electoral Procedures in the System of Other Forms of Direct Democracy

Value of electoral forms in the system of direct democracy, features of modern understanding of value of such institutes, as national discussions, peaceful demonstrations, the specificity of the free deputy mandate in conditions of modern representative government in Ukraine are researched.

Форум права