



Н. В. Заяць*

ДО ПИТАННЯ ПРО УЧАСТЬ ГРОМАДЯН У ФОРМУВАННІ СКЛАДУ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Сучасний конституційний лад України характеризується насамперед принципово новою політичною системою. Її, як відомо, складають народ (український народ як політична нація), держава, політичні партії та територіальні громади й утворені ними органи місцевого самоврядування. Пріоритетне місце в цій системі належить Українському народові — громадянам України всіх національностей. За Конституцією України¹, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні (ст. 5). Тобто він уособлює найвищу та первинну владу в Україні, яка є першоджерелом влади в суспільстві. Наголошуючи на тому, що державна влада, в свою чергу, є “організацією і здійсненням політичної влади державою”, тим самим визнаємо й те, що народовладдя завжди може бути розглянуте в контексті такого поняття, як державне управління. Намагання вивести це поняття за вузькі межі адміністративного права, в аспекті якого під “державним управлінням” ми розумітимемо організуючу діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань і функцій², свідчить не стільки про перенесення дослідження з правової у будь-яку іншу сферу, скільки про намагання адекватно представити та описати ті об’єктивні, багаторівневі та складні процеси, які постають в процесі аналізу такого явища, як державне управління.

Таким чином, першою і обов’язковою умовою формування демократичної системи державного управління є забезпечення участі народу в організації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яке передбачає чітку нормативно-правову фіксацію ряду принципів виборчого права, які стосуються як порядку підготовки, так і процесу проведення виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування. Адже, якщо народ (громадяни держави) виявляється відірваним від управлінської системи і не має доступу до неї (це означає, що вони є позбавленими можливостей формувати органи державного управління та контролювати завдяки передбаченим законом правовим інститутам їхню діяльність), то така система державного управління жодним чином не може бути охарактеризована як демократична³.

Прийняття Конституції України (ч. 1 ст. 38) закріпило за громадянами України право брати участь в управлінні державними справами. “Воля народу, — наголошується в Загальній декларації прав людини, — повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному та рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування” (ч. 3 ст. 21)⁴.

За Основним Законом України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69) (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, встановленому Конституцією та законами України.

Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Основним законом України гарантовано здійснення народом влади також через сформовані у встановленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5)⁵.

© Заяць Н. В., 2008

* докторант Київського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Державотворення і правотворення в Україні: Досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. — С. 184.

³ Скрипнюк О. Забезпечення участі народу у формуванні органів влади як фактор функціонування демократичної системи державного управління // Право України. — 2006. — № 6. — С. 3-7

⁴ Загальна декларація прав людини / Конституція України, Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина. — Вид. 2-ге, перероблене і доповнене. — К.: А.С.К., 2003.

⁵ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки / Під ред. П. Б. Євграфова. — Книга 6. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 148-149.



Серед всіх існуючих інститутів прямої демократії інститут виборів максимально наближено до ідеалу “абсолютної представницької” демократії. Навіть порівняно із легітимуючим типом референдуму, змішаною правотворчою ініціативою, в ньому найбільш яскраво виражено представницьку основу. У радянській правовій науці державного права вибори, наприклад, здебільшого не вказувалися серед форм безпосередньої демократії поряд з референдумами, всенародними обговореннями, народними зборами. Вибори відносили до представницької демократії, оскільки, як вважалося, на них виборці не приймають безпосередньо рішення, а лише обирають представників для їх прийняття⁶. Але вже наприкінці 80-х років О. Г. Мурашин зазначив, що такі інститути, як вибори, звіти депутатів перед виборцями, пов’язані з народним представництвом, але належать до інститутів безпосередньої демократії, оскільки у всіх згаданих випадках громадяни самі безпосередньо формують представницькі органи і прямо впливають на їх роботу. У конституційному ж значенні представницьку демократію виражають органи державної влади⁷. Саме такий погляд є загально визнаним сьогодні у конституційно-правовій теорії.

Аналіз чинного в Україні інституту виборів і виборчого законодавства дає можливість зробити висновок про те, що воно, порівняно з іншими країнами світу, має свої особливості, але йде шляхом розвитку із врахуванням світового досвіду організації та проведення виборів.

Особливістю виборчого законодавства в нашій країні є широке застосування принципу виборності. Він поширюється на досить широке коло органів влади та посадових осіб. Відповідно до положень Конституції України на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні обирають Президента України, Верховну Раду, на рівні місцевого самоврядування громадяни обирають депутатів представницьких органів місцевого самоврядування в порядку, що встановлений законодавством України.

Враховуючи важливу роль виборів у сучасній Україні, законодавець відніс вибори поряд з референдумом до вищого безпосереднього вираження влади народу (ст. 69 Конституції України). Одночасно необхідно наголосити, що таке положення є однією з легітимуючих тез, які застосовуються в публічному праві, що покликана підкреслити демократизм політичної системи українського суспільства. Фактично ж українське виборче законодавство розвивається так само, як і в більшості країн світу: воно орієнтоване на посилення основ представницької демократії. Це можна підтвердити такими тенденціями розвитку.

По-перше, виборче законодавство передбачає використання пропорційної виборчої системи. Відповідно до змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”, які прийняла Верховна Рада 7 липня 2005 р.⁸, депутати обираються за пропорційною системою, яка є найпоширенішою для обрання парламентів світу. Таким чином, законодавець намагається посилити вплив виборчих об’єднань, виборчих блоків, а не власне громадян на виборчий процес.

По-друге, роль ініціативних груп громадян при висуненні кандидата в депутати збільшується. Поняття “висунення кандидата” сьогодні не включає ініціативу виборців, як це було раніше. Кандидатів, списки кандидатів висувають виборчі об’єднання та виборчі блоки. Партії є єдиним видом суспільних об’єднань, які володіють правом самостійно висувати кандидатів (списки кандидатів) у депутати та на інші виборні посади в органах державної влади. На сьогодні гарантії щодо виборчих прав громадян передбачені Законом України “Про вибори Президента України”⁹, за яким групи виборців мають право підтримати самовисунення кандидатів у президенти.

По-третє, законодавство передбачає достатньо низький рівень участі громадян у голосуванні для визнання виборів такими, що відбулися, а рішення прийнятим. Відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” вибори вважаються такими, що відбулися, якщо за списки кандидатів було подано більше 50 відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні за списки кандидатів.

⁶ Тихомиров Ю. А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — М.: Норма. 1996. — С. 161.

⁷ Мурашин А. Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — К., 1989. — С. 42.
⁸ Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”: Закон України від 07.07.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 33. — Ст. 1983.

⁹ Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 12. — Ст. 469.



По-четверте, виборче законодавство України не передбачає імперативного мандата. Відповідно до Закону України “Про статус народного депутата України” депутати Верховної Ради підтримують зв’язки з виборцями, але не пов’язані їх інструкціями, вони не підвизітні виборцям та не можуть бути ними відкликані. Депутати діють відповідно до своїх переконань.

Таким чином, юридичні правила, що визначають характер і зміст прямого волевиявлення громадян на виборах, в законодавстві України поступово наближуються за змістом до правил, що розроблені в демократичних країнах світу. Вони все більше віддаляються від недосяжного ідеалу “прямої” демократії. І це об’єктивний процес. Пряма демократія в сучасному суспільстві не є самометою. Адже законодавець у своїй практичній діяльності керується не ідеалами, а раціональним розрахунком. В умовах розвинутої системи представництва, становлення багатопартійності та політичного плюралізму, використання вироблених правил на сьогодні більш раціональне. Можна сподіватись, що процес відступу від “ідеалу” прямої демократії у виборчому законодавстві України найближчим часом поглибитись. Але необхідно мати на увазі, що виборчі стандарти, розроблені в розвинутих демократіях, не завжди можуть бути цілковито використані у перехідних суспільствах, адже особливістю посткомуністичних режимів у таких країнах, як Україна, Казахстан, Росія, Грузія та ін., є домінування інтересів політичної еліти. Не дивлячись на складність характеру сучасного політичного режиму в Україні, основні висновки як західних, так і вітчизняних спеціалістів сходяться в одному — в Україні сформувався режим, в якому система еліт підмінила собою розвиток громадянського суспільства. Панування політичної еліти означає надзвичайне підвищення ролі виборів, основними учасниками яких стають партії, що виражають інтереси еліт, у тому числі, так звані “партії влади” (“Наша Україна” та “Партія Регіонів”). Саме тому ознакою нової політичної системи стає суміш патроната, босізму та демократичних елементів у вигляді виборів та інших форм участі громадян у політиці. Але при цьому, на думку К. Мацузато, вибори “не стільки дають електорату реальний шанс зробити політичний вибір, скільки розв’язують проблеми босів, які займаються мобілізацією голосів виборців, використовуючи свою електоральну здібність, щоб панувати над опонентами та здійснити угоду з вищими босами на більш вигідних умовах”¹⁰. Таким чином, в Україні роль громадян у виборчому процесі на сьогодні зовсім інша, ніж у розвинених демократичних суспільствах. Оскільки громадяни не виступають самостійним автором політичного процесу, а є очима політичних еліт своєрідним мобілізаційним ресурсом, що покликаний забезпечити їх перебування при владі. Практика проведення виборів в Україні в період з 1993 р. і до сьогодні свідчить про досить жорстку боротьбу за голоси виборців. У цій боротьбі пануючі еліти використовують заради своєї мети органи правосуддя та виборчкомі, різноманітні способи тиску на виборців задля голосування на користь того чи іншого кандидата. Тому в нашій країні поки що відсутні вільні та нефальсифіковані вибори¹¹, що також свідчить про надзвичайно низьку роль самих громадян у виборчому процесі. Закріплення ж у виборчому законодавстві правових норм, що ще більше мінімізують участь громадськості у формуванні складу органів влади та виборних посад, буде у подальшому сприяти фактично самозаміненню влади. Саме тому в процесі вдосконалення виборчого законодавства, важливо дотриматись міри. Занадто мінімізувати участь у виборчому процесі так само нераціонально, як і тотально мобілізувати громадян на вибори.

Необхідно пам’ятати, що важливим критерієм демократичності суспільства є право громадян брати участь у суспільних справах, справедливо організовані вибори, відносно висока залежність уряду від виборців і результатів виборів. Саме тому українському законодавцю необхідно розробити механізми забезпечення реальної участі громадян у формуванні складу органів влади та виборних посад.

¹⁰ Пространственные факторы в формировании партийных систем. Диалог американистов и постсоветологов / Под ред. К. Мацузато. — Саппоро, 2002. — С. 63-65.

¹¹ Засоби масової інформації та брудні виборчі технології. Президентські вибори 2004 року в Україні (аналітичний звіт). — Харків, 2005.