

УДК 342.8

<http://doi.org/10.5281/zenodo.192591>**І.А. Кузнецов****КОНСТИТУЦІЙНІ ІНСТИТУТИ
БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

Анотація. Досліджуються конституційно-правові інститути безпосередньої (прямої) форми демократії.

Ключові слова: вибори, референдум, народна законодавча ініціатива, безпосередня демократія

Аннотация. Исследуются конституционно-правовые институты непосредственной (прямой) демократии.

Ключевые слова: выборы, референдум, народная законодательная инициатива, непосредственная демократия.

Abstract. The paper researches the constitutional and legal institutions of pure (direct) democracy.

Key words: elections, referendum, popular legislative initiative, direct democracy.

Істотною особливістю останніх кількох десятиріч є збільшення кількості країн, які здійснюють перехід до демократичних методів правління. Ця тенденція призвела до того, що в конституційному праві значної кількості держав були закріплені такі інститути безпосередньої демократії, як вибори, референдуми, народні законодавчі ініціативи тощо.

Слід зазначити, що дослідженню форми безпосередньої демократії та її інститутів у світовій та вітчизняній літературі приділялось досить багато уваги [1–4]. Що стосується України, то в таких наукових працях багато в чому спостерігається політологічний аспект, а самі вони носили описовий характер.

У даній статті ставимо за мету не просто дати характеристику конституційним інститутам безпосередньої демократії, а досліджуючи ці правові інститути, дати доктринальну оцінку різноманітним способам конституційного регулювання, показати продуктивність або, навпаки, неефективність тих чи інших способів конституційного регулювання. Зауважимо на тому, що широке втілення певних правових інститутів безпосередньої демократії зовсім не означає обов'язкового копіювання певних її різновидів, оскільки деякі правові інститути (за винятком тих, які відносяться до основоположних принципів) в умовах, що постійно змінюються, можуть мати не лише позитивне значення.

Важливо пам'ятати, що безпосереднє народовладдя реалізується через систему політичних прав громадян. Конституція України в повній мірі приєдналася до європейського та світового бачення їх каталогу, змісту й можливих обмежень. Громадяни України мають право обирати і бути обраними, обрати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, право рівного доступу до державної

служби, їм гарантується свобода об'єднань у політичні партії та громадські організації, свобода маніфестацій тощо.

Одним із найбільш важливих правових інститутів конституційного права є вибори, по відношенню до яких розроблені і визнані єдині міжнародні стандарти. Як універсальна цінність вибори закріплені у Загальній декларації прав людини [5, ст. 21], Африканській хартії прав людини і народів [6, ст. 13], а найбільш детально критерії демократичних виборів розроблені в Документі Копенгагенської наради з людського виміру ОБСЕ від 29 червня 1990 р. [7, ст. 7].

Конституційно-правовий інститут виборів – це сукупність правових норм, які регулюють процес обрання кандидатів у представницькі органи влади та на виборні посади. Як відзначав Г. Майер, в загальнонаціональному масштабі вибори – це найбільш масовий процес, який знає право [8, ст. 125]. Можливість проведення в Україні виборів, а також референдумів й інших форм безпосередньої демократії регламентовано III Розділом Конституції України. Ст. 71 Основного Закону України закріплює принципи виборчого права: вільного волевиявлення, прямого, рівного, прямого виборчого права, таємного голосування.

За Конституцією України народ виконує щодо влади установчу функцію, формує її, визначає конституційний лад. Як влучно зазначає О. Чуб, у сукупності різноманітні інститути безпосередньої демократії здатні забезпечувати відкритість і гласність законотворчості, дають можливість громадянському суспільству впливати на законодавчий процес, на прийняття концептуально важливих рішень [9, с. 180].

Слід також погодитися із твердженням О.Г. Кушніренко та Т.М. Слінько, що за своєю сутністю вибори – це процес виявлення і здійснення реальної волі народу. Саме за допомогою виборів відбувається періодичне формування суспільством своїх власних владних структур, які б задовольняли інтереси і прагнення кожного члена суспільства, а загалом і раціональне існування самого суспільства [10, с. 180].

Вибори слід вважати своєрідним містком між прямою та безпосередньою формами демократії, оскільки вільні, чесні, періодичні, рівні вибори при таємному голосуванні є досить ефективним способом виявлення й реалізації волі народу, способом формування вже іншої, представницької демократії. Вони передбачають делегування суверенітету народу представницьким органам влади.

Вибори, як політично-правовий інститут, дозволяють народу виступати реальним джерелом влади, а громадянському суспільству – контролювати державу і владу.

Слід зазначити, що законодавство більшості країн світу в якості необхідних умов закріплює мінімальний набір вимог, які стосуються характеристики особи (громадянство, вік, осудність), а також формальних умов (включення до списку виборців). В той же час зростає кількість держав, які надають можливість брати участь у виборах громадянам, які є молодшими 18 років. Наприклад, на Кубі, в Ірані активне виборче право надається 16-річним. В зв'язку із цим вважаємо досить привабливою ідеєю і в Україні знизити віковий ценз (в тому числі і на референдумах). Побоювання, що молоді люди відрізняються високим рівнем абсентеїзму і низькою

політичною активністю вважаємо безпідставними. В умовах становлення української нації розширення виборчого корпусу є цілком виправданим рішенням.

Заслуговує на увагу і практика окремих країн, яка допускає обмеження виборчого у вигляді його позбавлення на підставі судового рішення (Австрія, Індонезія, Мексика, Фінляндія та деякі інші). З огляду на події, які відбуваються в нашій державі та незаконній анексії Російською Федерацією м. Севастополя та Автономної Республіки Крим, такі обмеження відносно громадян України, які стали колабораціоністами, є життєво необхідними, як мінімум, на певний час. Що стосується виборів до місцевих органів самоврядування, то вважаємо за необхідне надати активне виборче право не громадянам України за умови проживання їх на території адміністративно-територіальної одиниці, а також уплати місцевих податків. В Україні їх сьогодні сотні тисяч, а тому включення їх до життя територіальних громад є виправданим і корисним.

Вважаємо за необхідне підвищити вимоги і для осіб, які володіють пасивним виборчим правом. Безумовно, ними не можуть бути особи з подвійним громадянством (а сьогодні в Україні це не рідкість), вони повинні знати державну мову (в Україні ця вимога стосується лише кандидатів на пост Президента України), пройти обов'язкове медичне обстеження у психіатра та нарколога та за умови відсутності будь-якої судимості за скоєння кримінального злочину. Положення ч. 3 ст. 76 Конституції України, згідно із яким народним депутатом України може бути особа, в тому числі й із не знятого та непогашеного судимістю за злочин, скоєний із необережності, повинно бути відмінене як таке, що є абсурдними, з огляду на те, що Верховна Рада України є законодавчим органом, парламентом.

Як видається, істотних змін потребують також організація та порядок проведення виборів. Справа в тому, що Україна відноситься до числа держав, в яких законодавець не визначає конкретну дату проведення виборів, а лише встановлює, в яких часових межах повинні відбутися вибори. Так, наприклад, згідно із ч. 1 ст. 77 Конституції чергові вибори у Верховну Раду України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України, а ч. 5 ст. 103 – чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю місяця п'ятого року повноважень Президента України [11]. Такий законодавчий підхід до визначення часу проведення виборів має багато недоліків і головним із них є порушення іншої конституційної норми про те, що і народні депутати України, і Президент України обираються строком на 5 років. Термін їх повноважень завжди є більшим ніж 5 років, оскільки проведення можливого II туру при виборах Президента України, судові оскарження та приведення до присяги відбувається вже за рамками встановленого 5-річного терміну їх повноважень. Тому було б дуже бажаним чітко визначити в законодавстві дату голосування, як це має місце в США, Мексиці, Швеції та багатьох інших державах. Бажано також закріпити і дату проведення інавгурації президента, як це зроблено, наприклад, в США. На наш погляд, такий підхід створює відчуття стабільності державних інститутів і до того ж дозволяє у виборців сформулювати певні правила поведінки.

Безумовно, організація та порядок проведення виборів у значній мірі залежать від існуючої в державі виборчої системи. На сьогодні в Україні застосовуються наступні типи виборчих систем: за виборами Президента України мажоритарна система абсолютної більшості, а в разі проведення 2 туру голосування – відносної більшості. За мажоритарною системою обираються також голови населених пунктів, а також депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад (за винятком обласних). Народні депутати України, а також депутати обласних рад обираються за змішаною виборчою системою. Так, наприклад, із 450 народних депутатів України, 225 обираються за мажоритарною системою відносної більшості, а 225 – за пропорційною виборчою системою із встановленим 5% загороджувальним бар'єром.

Протягом вже тривалого часу в Україні тривають дискусії відносно переваг виборчих систем. Як зазначав в свій час Ж.-П. Жакке, обрання виборчої системи є надзвичайно відповідальним, оскільки результати виборів безпосередньо залежать від виборчої системи, що застосовується. Виборча система впливає не тільки на обрання представників, але також на характер і кількість політичних партій, а в більш широкому розумінні – і на державну систему [12, с. 166–167]. З цим важко не погодитися, адже система виборів повинна, окрім усього іншого, давати можливість виборцям впливати на політику й забезпечувати високий рівень ефективності влади.

Як видається, з урахуванням багатьох об'єктивних чинників, слід в нашій державі зберегти існуючу мажоритарну систему виборів і в той час відмовитись від існуючої змішаної системи виборів, як такої, що протягом багатьох років зазнає нищівної критики як вчених, політиків, так і широкого загалу. Особливо це стосується обрання народних депутатів України, які за роки незалежності України обиралися і за мажоритарною, і за змішаною виборчими системами, і які можна вважати на сто відсотків невдалими. В умовах парламентсько-президентської (і особливо парламентської) форми правління надзвичайно важливо не просто обрати парламент, а дати можливість сформувати більшість, яка в свою чергу утворить однопартійний чи коаліційний уряд, та надавати йому парламентську підтримку.

Це завдання стає дуже актуальним, особливо в умовах нестабільних демократій, як в Україні, коли парламент буде формуватися за пропорційною виборчою системою, причому обов'язково із відкритими партійними списками. Тому надзвичайно важливими для проведення виборів мають і питання щодо суб'єктів висунення кандидатів, виборчої агітації, фінансування виборів тощо. Безумовно, виборче законодавство України повинно врахувати існуючий в демократичних країнах світу як позитивний, так і негативний досвід функціонування виборчих систем стосовно виборів до представницьких органів держави. Таке законодавство бажано кодифікувати, прийнявши єдиний Виборчий Кодекс України.

Надзвичайно важливим етапом виборчого процесу є голосування, в ході якого виборці висловлюють своє відношення до висунутих кандидатів. В зв'язку із цим не зайво нагадати, що в більшості країн участь в голосуванні розглядається як право

громадянина, здійснення якого гарантується конституцією (Україна, Іспанія, Румунія, Фінляндія). В деяких державах (Греція, Бразилія, Туреччина, Коста-Ріка) – це обов'язок голосувати, хоча мають місце і винятки. Наприклад, у Греції у факультативному порядку голосують громадяни старше 70 років.

Звичайно громадяни голосують на виборчих дільницях за місцем свого проживання. В той же час в деяких країнах допускається голосування за допомогою пошти (Велика Британія, Данія, Швейцарія), чи за дорученням (Бельгія, Голландія, Бенін, Франція). Розвиток інформаційних технологій, на наш погляд, неминуче призведе і до можливості голосування через Інтернет. Україні слід прийняти існуючий в інших країнах позитивний досвід голосування, можливо, законодавчо допустити голосування протягом декількох днів.

Важливим, але не універсальним інститутом безпосередньої демократії є референдум. В світі існують країни, в яких він взагалі ніколи не проводився (Голландія), або використовувався надзвичайно рідко (Бельгія, Велика Британія). В минулому референдум використовувався для політичного маніпулювання в умовах авторитарних режимів (наприклад, референдуми 1933, 1934 і 1938 роках в фашистській Німеччині). Тому є всі підстави вважати референдум політико-правовим інститутом і, аналізуючи його, завжди брати до уваги політичну ситуацію та особливості його проведення в конкретній державі.

В правовому ж аспекті референдум являє собою обов'язкове рішення, прийняте народом і яке повинне знайти своє закріплення в законі чи діях уряду. В Україні можливість проведення референдумів передбачена чинною Конституцією та Законом «Про Всеукраїнський референдум» [13], який є досить демократичним. Він регламентує питання, пов'язані із предметом референдуму, закріплює види референдумів, суб'єктів їх призначення тощо.

На жаль, в нашій державі референдуми в силу різних причин майже не проводяться. Місцеві референдуми провести не можливо, оскільки відсутній закон про місцеві референдуми, а в проведенні Всеукраїнських референдумів, мабуть, не дуже зацікавлені політичні еліти. І тут потрібно акцентувати увагу на тому, що інститут референдуму є дуже важливим, оскільки дозволяє в разі проведення всенародного голосування одночасно вирішувати кілька надзвичайно важливих завдань. По-перше, тільки референдум дає можливість всім громадянам шляхом голосування висловити своє бачення відносно питань, які винесені на голосування. По-друге, він дає можливість громадянам прийняти рішення із врахуванням інтересів чи цілей не якоїсь політичної сили, а суспільства в цілому. Врешті, референдум дає можливість поєднати інтереси народу і держави, оскільки такий референдум дозволяє громадянам зрозуміти, що й вони мають безпосереднє відношення і несуть відповідальність за те, що відбувається в країні. Безумовно, що можливості референдуму не слід переоцінювати, оскільки результати референдуму багато в чому залежать від його підготовки, від засобів масової інформації тощо. До того ж на референдум практично не можна виносити певні рішення, якщо вони мають складний комплексний характер (наприклад, з питань оподаткування, державного бюджету, амністії).

Важливим інститутом безпосередньої демократії є народна законодавча ініціатива. Такого широкого розповсюдження як референдуми, а тим більше вибори, вона не отримала. На сьогодні цей інститут передбачений законодавством Австрії, Італії, Іспанії, Швейцарії, України, Філіппін, Буркіна-Фасо. На регіональному рівні вона має місце в Швейцарії, Італії, США. В зв'язку із цим важливо відмітити, що в Україні передбачена лише референдна законодавча ініціатива. Так, усі Всеукраїнські референдуми, за винятком внесення змін до Конституції України, який призначається Президентом України, а також референдум із питань зміни території (призначається парламентом), можуть проводитися лише з народної ініціативи. Згідно із ч. 2 ст. 72 Конституції України Всеукраїнський референдум оголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, що мають право голосу, за умови, що підписи відносно призначення референдуму зібрані не менш як у двох третинах областей і не менш ніж по сто тисяч підписів у кожній області. В цьому випадку Президент України зобов'язаний оголосити Всеукраїнський референдум.

У цьому сенсі слід зазначити, що законодавча народна ініціатива має певну схожість із колективними петиціями, за винятком того, що остання, підтримана громадянами, не є обов'язком державного органу в обов'язковому порядку розглянути пропозицію, сформульовану у вигляді норм закону, і прийняти за нею рішення. Крім того, референдум передбачає участь усього виборчого корпусу, а для реалізації колективної петиції досить рішення певної його частини.

Як видається, конституційне визначення народної законодавчої ініціативи в Україні дуже актуально. Адже її визначення і застосування в реальному житті, з одного боку, дозволяє закріпити безпосередню участь народу, як носія суверенітету, в процесі створення норм, що регламентують життя громадян, а з іншого – відкрити шлях для надання на розгляд парламенту тих норм, необхідність яких визнається електоратом, але в силу певних причин не отримує відповідного рішення в діяльності народних депутатів України, Українського парламенту. В майбутньому законі слід вирішити всі необхідні питання, пов'язані із реалізацією народної ініціативи. Обов'язково передбачити, в разі відмови в позитивному вирішенні цього питання, право ініціаторів на звернення до Конституційного Суду України із заявою про захист даного права.

Окрім вищевказаних інститутів прямої демократії до таких форм у літературі також відносять: всенародні обговорення, опитування, звернення громадян, відкликання, демонстрації й мітинги, наказів виборців, звітів представників, публічних слухань тощо [14, с. 38–39]. Із такими пропозиціями слід погодитися, тим більше, що демонстрації й мітинги, а також публічні слухання, особливо на місцевому рівні, в Україні є досить розповсюдженим явищем. Інші ж форми безпосередньої участі громадян в державному й громадському житті потребують як законодавчого врегулювання, так й ініціативи самих зацікавлених громадян, адже лише розуміння ними, що вони можуть впливати на політичні рішення, спонукає громадян бути активними у політиці. В іншому випадку породжується апатія й відчуження.

Слід також пам'ятати, що питання ефективності дії правових інститутів прямої форми демократії, рівня її відповідності інтересам народу й держави нерозривно пов'язані із проблемами легітимності найвищих державних органів, досягнення принципу справедливості у здійсненні державної влади.

Література

1. Водовозов В.В. Избирательное право в Европе и в России / В.В. Водозазов. – СПб, 1906. – 300 с.;
2. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: уч. пособие / Ю.Н. Тодыка. – Х: Факт, 1999. – 420 с.;
3. Речицкий В.В. Политическая активность. Конституционный аспект / В.В. Речицкий. – К.: Сфера, 2000. – 320 с.;
4. Жанке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: учеб. пособие: пер. с фр. / Ж.-П. Жокке. – М.: Юристь, 2002. – 360 с.;
5. Загальна декларація прав людини // Всеобщая декларация прав человека. Принятие и правозглашение в резолюции ч. 17 А (III)ГА ООН. – 10.12.1948 (zakon5rada.gov.ua);
6. Африканська Хартія прав людини і народів (Прийнята Асамблеєю глав держав та урядів Організації Африканської Єдності) 1981 р. (uk.wikipedia.org);
7. Документи Копенгагенської наради з людського виміру СБСЕ (29 червня 1990 р.) ОБСЄ витяг (zakon5rada.gov.ua);
8. Г. Майер. Государственное право Германии / Г. Майер. – М.: 1997. – 124 с.;
9. Чуб О.О. Загальна характеристика форм безпосередньої та представницької демократії в аспекті функціонування державної влади в Україні / О.О. Чуб // Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади. – 2013. – С. 157–212;
10. Кушніренко О.Г. Конституційне право України у запитаннях і відповідях / О.Г. Кушніренко, Т.М. Слінько. – Х., Майдан, 2013. – 328 с.;
11. Конституція України. – Х., Парус, 2007. – 64 с.;
12. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: учеб. пособие; пер. с фр. / Ж.-П. Жакке. – М.: Юристь, 2002. – С. 75;
13. Про Всеукраїнський референдум / Закон України (ЗУ № 766 – VIII від 10.11.2015) (zakon0.rada.gov.ua);
14. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) / В.В. Комарова. – М.: Формула права, 2006. – С. 38–39.