

**ДО ЛЕГІТИМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ЧЕРЕЗ ДЕМОКРАТИЧНІ ВИБОРИ:
ДОСВІД ВІТЧИЗНЯНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ**

Аналізуються демократичні вибори як форма безпосереднього народовладдя, на основі якої відбувається процес легітимації публічної влади. Розкрито особливості виборчої системи України та запропоновано шляхи її уdosконалення. Зроблено висновок про те, що лише в комплексі з іншими формами народовладдя демократичні вибори можуть стати ефективним засобом формування легітимної влади, а також засобом громадянського контролю за нею.

Ключові слова: легітимність, безпосереднє народовладдя, демократичні вибори, виборча система.

Анализируются демократические выборы как форма непосредственного народовластия демократии, на основании которой осуществляется процесс легитимации государственной власти. Раскрыты особенности избирательной системы Украины и предложены пути ее усовершенствования. Сделан вывод о том, что только в комплексе из другими формами народовластия демократические выборы могут стать эффективным средством формирования легитимной власти, а также средством гражданского контроля за ней.

Ключевые слова: легитимность, непосредственное народовластие, демократические выборы, избирательная система.

The article is devoted to analysis of democratic elections as a form of direct rule of people on base of which the process of legitimization of public power take place. The article analyzes peculiarities of election system of Ukraine and offers ways of its improvement. The author came to conclusion that only combined with the other forms of rule of people democratic elections can become an effective way of forming the legitimate authority and also of the public control of it.

Key words: legitimacy, direct rule of people, democratic elections, election system.

Легітимація державної влади – це процес, за допомогою якого державна влада, її дії, норми, інститути, посадові особи набувають ознак легітимності, тобто

стають такими, що дають громадянам підстави вважати їх справедливими, законними та доцільними. Легітимація утверджує правовий характер влади, обґрунтовує її віправдовує її рішення, створення владних структур, їх зміну і оновлення. Це колективний процес визнання справедливого, законного і доцільного характеру влади, який пов'язаний з народним волевиявленням.

Проблема легітимності державної влади неодноразово порушувалася у працях багатьох зарубіжних¹ та вітчизняних² дослідників. Однак і сьогодні залишається особливо актуальним питання пошуку ефективних механізмів забезпечення легітимності державної влади. Оскільки легітимність є безпосереднім результатом народного волевиявлення, постає необхідність аналізу теоретичних та практичних аспектів форм безпосередньої демократії. Особливої актуальності дана тема набуває для вітчизняних дослідників, у зв'язку із демократичними процесами у вітчизняному політикумі.

Легітимація реалізується через народовладдя, у таких його формах, як вибори, референдуми, народні ініціативи тощо. Лише на основі процедури народовладдя державна влада набуває реальної легітимності, а народ стає реальним джерелом влади. Це означає, що громадяни мають можливість брати безпосередню участь у формуванні та діяльності державної влади, здійснювати контроль за нею, і врешті-решт змінювати владу, яка втратила свою легітимність. Отже, легітимність є результатом легітимації, або, інакше кажучи, процесу трансформації волі народу в нову якість – суверенну волю держави, яка реалізується через справедливі, законні та доцільні рішення чинної влади.

Політичні вибори як форма безпосереднього народовладдя покликані забезпечити формування легітимної публічної влади. Попри недоліки виборчого права, на які звертав увагу Г.Еллінек, вказуючи, що проблема чесного, справедливого виборчого права на може бути вирішена повністю³, вони можуть стати однією з найбільш ефективних форм легітимації, поряд з іншими. Це стає можливим, якщо політичні вибори проводять не будь-яким способом, формально визначенім у виборчому законі, а способом, який забезпечує свободу вибору для виборця.

Свобода виборів є наріжним каменем демократії. Вона знаходить своє вираження в основоположних принципах виборчого права. До останніх належать принцип загальності, згідно з яким активним виборчим правом володіють всі громадяни, які проживають в державі чи за її межами, досягли відповідного віку, за винятком осіб, визнаних судом недієздатними. Даний принцип безпосередньо пов'язаний з принципом вільності, який передбачає свободу волевиявлення і добровільну участь громадян у виборах. Демократичні вибори є завжди добровільними, оскільки виборці можна лише закликати до участі у виборах, але не примушувати. Принцип рівності означає, що всі виборці беруть участь у виборах на рівних умовах і не мають юдніх переваг, їх голоси рівні, як і можливості здійснення виборчого права. Ще одним принципом демократичних виборів є принцип, відповідно до якого виборці наділені правом безпосередньо обирати своїх представників до відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Принцип таємного голосування означає, що будь-який тиск на волевиявлення особи під час виборів не допускається і гарантується свобода вибору. До інших принципів, які забезпечують свободу вибору під час проведення демократичних виборів, можна віднести принципи гласності, змагальності, альтернативності, політичного плюралізму та багатопартійності.

Ще однією рисою демократичних виборів є наявність справедливої виборчої системи. Навіть у демократичних країнах вибір виборчої системи може вплинути

на легітимність інститутів влади. Важливо, щоб обрана виборча система була зrozумілою суспільству, а отже, визнаною та справедливою. Це сприяє легітимації наслідків виборів та сприйняттю сформованої за її підсумками влади як такої, що отримала від народу право керувати державою. Не зважаючи на те, що вибір виборчої системи значною мірою є питанням політичної доцільності, надзвичайно важливо запровадити такий механізм виборчого процесу, який би як найповніше відповідав інтересам як усього суспільства, так і окремої особи.

Політична доцільність не може виходити за межі принципу справедливості та верховенства права, тим більше за межі конституційних засад демократичних виборів. Для реалізації цієї мети необхідно дотримуватися щонайменше таких вимог. По-перше, громадяні держави повинні стати активними учасниками обговорення та прийняття закону, який запроваджує нову чи передбачає зміни до старої виборчої системи. Адже відомо, що ніхто не знає краще, якими мають бути закони, щоб вважатися справедливими, ніж ті, для кого вони створені. Це стосується і закону про вибори. По-друге, виборча система повинна бути відкритою, щоб забезпечити доступ до органів державної влади та органів місцевого самоврядування найбільш достойних представників народу. Виборці повинні безпосередньо обирати своїх представників в органи влади як в одномандатних мажоритарних округах, так і багатомандатних округах, в яких вони голосують за партійні списки. І в першому, і в другому випадку виборці повинні володіти достатньо повною інформацією про кандидатів, починаючи від заслуг кандидата перед державою та суспільством і закінчуючи питанням сімейного стану. Дану інформацію в якомога повнішому обсязі повинні висвітлювати засоби масової інформації. По-третє, виборча система повинна забезпечувати еволюційне оновлення політичної еліти. І шляхом не революції, а закономірного та поступового розвитку. Вона повинна дати змогу кожному робити політичну кар'єру за рахунок своїх здібностей, працьовитості та досягти успіху на основі дій, а не виборчих проектів. Цьому можуть сприяти законодавчі обмеження щодо максимального терміну перебування особи на посаді в органах державної влади та органах самоврядування. На нашу думку, не будуть суперечити принципам демократичних виборів і певні цензи для кандидатів на посаді, зокрема віковий ценз, ценз на освіту та моральний ценз. Показово, що в сучасній доктрині держави та права озвучена нами ідея знаходить підтримку⁴.

Вільний доступ громадян до влади означає, що люди, які завдяки своїм талантам і працелюбству досягли значних успіхів у тій чи іншій сфері життедіяльності, ті, хто за загальним визнанням становить еліту нації, могли б брати активну участь у здійсненні публічної влади. В умовах ускладнення соціального управління зростає потреба в прийнятті на державному рівні відповідальних і компетентних рішень. Особливо необхідна система заходів, яка б забезпечила постійну і значну, з точки зору чисельності, присутність в органах влади осіб, у чиїх високих інтелектуальних і моральних якостях не було б сумніву. Звісно, що така система повинна бути закріплена законодавчно.

Без сумніву, така ідея знайде своїх критиків. Так, свого часу відомий французький конституціоналіст А. Есмен вказував на те, що неможливо знайти достовірні ознаки для виявлення тих, хто в соціумі вважається найрозумнішим⁵ (відповідно і найбільш достойним, кращим і т. ін.). Проблема справді існує. Хто і за якими критеріями повинен і може встановлювати інтелектуальну, моральну і духовну перевагу одних над іншими? В цьому питанні необхідно прислухатися до

думки народу, який неодноразово демонстрував свою здатність, нехай не завжди, на основі раціонального вибору, а швидше на чуттєвому, інтуїтивному рівні, виділяти людей розумних та обдарованих.

Однак ефективність виборчого права буде забезпечена лише за умови контролю за публічною владою з боку громадянського суспільства. Характерною рисою демократичних виборів є контрольованість громадянським суспільством всіх публічних органів влади, які були обрані на основі волевиявлення народу. Легітимність не є сталою властивістю публічної влади, вона може бути втрачена у разі суттєвого падіння авторитету чинної влади серед громадян держави. Демократичні вибори не можуть гарантувати легітимність влади на невизначений термін, так само, як вони не можуть впливати на ефективність дій органів державної влади, однак вони можуть суттєво сприяти цьому. Така можливість з'являється за умови, коли громадянське суспільство зможе контролювати дії своїх представників у владі за допомогою таких дійових засобів, як: постійні звіти посадових осіб держави, починаючи від президента і завершуючи депутатами та головами місцевих рад, перед своїми виборцями; відкликання кандидатів, які були обрані за мажоритарною виборчою системою на основі імперативного мандату; ініціюванням виборцями питання дострокового припинення повноважень президента, парламенту, місцевих рад і проведення на основі цього рішення дострокових виборів.

Однак слід зазначити, якою б демократичною не була процедура виборів і якою б досконалою не була виборча система, формування легітимної публічної влади буде неможливим доти, доки всі інші елементи політико-правової системи держави не набудуть ознак демократичності. Насамперед йдеться про забезпечення основних прав та свобод людини, доступ до альтернативних джерел інформації, автономію асоціацій та, понад усе, високий рівень правосвідомості громадян. Як слушно відзначав І.Ільїн, низький рівень правосвідомості суспільства по-роджує «сліпу демократію», або «вибір без вибору». Схожу думку висловлював Л.Дюгі: «Загальне виборче право можливе тільки в країні із широким розповсюдженням освіти, де кожен має чітке уявлення про свою участь у суспільній солідарності»⁶.

Аналізуючи виборчу систему та законодавство України після подій помаранчевої революції 2004 р., є всі підстави говорити про передумови для згортання основ вітчизняної демократії і, як наслідок, перспектив подальшого формування легітимних органів публічної влади. На сьогоднішньому етапі конституційної реформи чітко проявляється тенденція до звуження права народу, окремих його частин впливати на політичні процеси в Україні. Це небажана тенденція і вона суперечить положенням ст. 1 Конституції, згідно з якою Україна – правова, демократична держава, а також ст. 5 Конституції, яка проголосує принцип народовладдя. Можна вказати на низку суттєвих проблем, які підтверджують нашу думку.

Прийняття Верховною Радою України Закону «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 р. та Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.2004 р., на основі яких була запроваджена пропорційна виборча система «закритих списків», суттєво звузило право громадян України обирати своїх представників до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування усіх рівнів. Такий тип виборчої системи не відповідає принципам прямих та рівних виборів, які закріплени в ст.ст. 38, 71 Конституції України. Даний тип ви-

борготої системи суперечить також ст. 36 Конституції України, згідно з якою членство в політичній партії є добровільним. Таке законодавство про вибори дає право лише політичним партіям формувати списки кандидатів у народні депутати та депутатів органів місцевого самоврядування, Верховної Ради АРК, що на практиці фактично зводиться до формування виборчого списку партії виключно її керівництвом. Означену проблему ускладнює та обставина, що членами 172 офіційно зареєстрованих Міністерством юстиції України політичних партій є не більш як 3 % громадян, що мають право голосу.

Застосування «закритих списків» на виборах 2006 р. можливо, і виконало свою тактичну мету – певним чином консолідувало політичні сили, але, розмірковуючи стратегічно, слід наголосити на тому, що закриті списки створюють серйозні проблеми. Такий принцип обумовлює не тільки ризик диктатури партійних лідерів, а й гальмує розвиток партій через придушення внутрішньої конкуренції, через викривлення механізмів кадрової професійної селекції, через перешкоджання появі нових лідерів.

Проблема ускладнюється ще й тим, що в Україні існує партійний імперативний мандат, який не практикується майже в жодній європейській країні. Конституція України містить положення, згідно із яким у разі виходу або невходження після виборів народного депутата, вже обраного за списком у відповідну фракцію, керівний орган політичної партії, за списком якої цей народний депутат обраний до парламенту, може прийняти рішення щодо позбавлення його мандата (ст. 81 Конституції). Як слушно зазначає професор В. Шаповал, дане положення є «унікальним»⁷.

Через запровадження пропорційної системи на місцях фактично відбулася політизація органів місцевого самоврядування та трансфер загальнонаціональних конфліктів у місцеві ради. Сьогодні ми бачимо, як замість вирішення проблем людей у регіонах часто займаються будівництвом коаліцій та опозицій. На зміну ефективним органам місцевого самоврядування ми отримали надполітизовані філіали ворогуючих партій, що використовуються для з'ясування стосунків між політичними опонентами.

Ще однією проблемою виборчого права України є відсутність у суспільстві об'єктивної інформації щодо переваг та недоліків виборчої системи та щодо процедури формування партійних списків. Так, при запровадженні пропорційної виборчої системи із «жорсткими списками» парламент грубо проігнорував інтереси більшості громадян України. За даним соціологічних опитувань, такий тип виборчої системи ніколи не підтримували понад 20-25 % громадян, які мають право голосу. На сьогоднішній день цей показник становить 6-7 %. Це значною мірою стало результатом більш активного обговорення проблеми виборчої системи в ЗМІ.

Окрім цього, виборці не володіють достатньою інформацією щодо кандидатів у партійних списках. Як наслідок, з'являються у проході частинах списків рідичі партійних керівників, їх водії, охоронці, не кажучи вже про представників великого бізнесу, які фінансують виборчі кампанії.

Такі хиби виборчого законодавства не забезпечують еволюційного оновлення політичної еліти, на що зверталася увага серед дослідників проблем державотворення⁸. На наш погляд, професійні якості особи повинні визначатися не партійною приналежністю, а заслугами перед суспільством та державою. І взагалі, до особи, яка претендує на посаду політичного діяча, повинні бути встановлені більш жорсткі цензи (у тому числі моральний), які здатні якісно поліпшити

склад парламенту. Також оновленню політичної еліти не сприяє відсутність максимальних термінів перебування однієї особи у статусі депутата.

Однак, не зважаючи на недосконалість як виборчого законодавства, так і виборчої системи, на основі якої формуються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, без демократизації всіх елементів політико-правової системи і громадянського суспільства процес легітимації публічної влади видається малоймовірним. Першочерговим завданням на шляху побудови правової, демократичної держави є формування політичної толерантності та високої правої культури.

- 1.** Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность. Московские лекции и интервью – М., 1995. – 246 с.; Розанвалон П'єр. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / Пер. з фр. Євгена Марічева. – К., 2009. – 287 с.; Шабо Ж.-Л. Основные типы легитимности // Полис. – 1993. – № 5. – С. 137–143.
- 2.** Сіренко В.Ф. Про легальність та легітимність державної влади. – К., 2006. – 60 с.; Ковальчук В. Проблема конституційності та легітимності публічної влади в умовах формування правової, демократичної держави: вітчизняний досвід // Право України. – 2008. – № 6. – С. 35–40; Чиркін В. Легализация и легитимизация государственной власти // Государство и право. – 1995. – № 8. – С. 63.
- 3.** Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / Пер. с нем., под ред. Б.А.Кистяковского. – СПб., 1907. – С. 74.
- 4.** Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. – М., 2007. – С. 48–49.
- 5.** Эсмен А. Общие основания конституционного права / Пер. с франц., под ред. В. Дерюжинского. – СПб., 1897. – С. 147–187.
- 6.** Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Перевод А. Ященко, В. Краснокутский, Б. Сыромятников, Предисловие П. Новгородцева. – М., 1908. – С. XXXVII.
- 7.** Шаповал В. Проблема демократичності виборчої системи у контексті рішень Конституційного Суду України // Вибори та демократія. – 2008. – № 4 (18). – С. 84.
- 8.** Коліушко І. Виборча система повинна забезпечувати еволюційне оновлення політичної еліти // Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні: доповіді, виступи. Матеріали круглого столу . – К., 2007. – С. 56–59.