

Лекції №19-20 «Представницька демократія в контексті становлення та розвитку конституціоналізму в Україні»

Сучасна теорія конституціоналізму надзвичайно тісно пов'язана з поняттям демократії, під якою зазвичай розуміється форма управління, політичний лад, за якого верховна влада належить народові. Оксфордський англійський словник визначає демократію як систему управління, за якої всі представники народу держави залучені до прийняття рішень щодо її діяльності, зазвичай шляхом голосування для виборів представників до парламенту або схожого утворення.

Отже, навіть це визначення вказує нам на те, що в сучасних умовах демократія реалізується саме непрямим способом, шляхом залучення представників. На думку Г. Франкенберга, існують три сучасні види конституційної демократії: пряма демократія, представницька демократія та дорадча демократія. Він вказує, що представницька демократія зазвичай ідентифікується з ліберальною демократією, незважаючи на той факт, що цей термін означає багато різних інституційних механізмів: парламентські та президентські системи, конституційні монархії, централізовані та федеральні держави, одно та двопалатні парламенти і різноманітні виборчих систем.

Існує багато способів реалізації демократії, і ми можемо спостерігати як ефективні президентські республіки (США), так і конституційні монархії (Великобританія) чи парламентські республіки (Німеччина).

Слід зазначити, що в ХХ ст. активно поширюється теорія поліархії Р. Даля, під якою розуміється політична система, базована на відкритій політичній конкуренції різних груп в боротьбі за підтримку виборців. Вчений вказував, зокрема, що сьогодні жодна держава не може досягти ідеалу демократії, яка є більше теоретичною утопією, і сучасні держави є "поліархіями", які мають обраних представників, вільні і чесні вибори, виборчі права, свободу вираження поглядів, доступ до інформації. Саме ці

інститути значно сприяють розвитку демократії, оскільки створюють кілька центрів політичної влади.

Отже, сучасне розуміння демократії невід'ємно пов'язане саме з її розумінням як представницької, оскільки саме в такій формі в основному народ реалізує свій суверенітет та бере участь у здійсненні влади.

На думку Л. Даймонда, демократія складається з чотирьох базових елементів:

1. Політична система для виборів і заміни уряду (під урядом в даному випадку ми розуміємо не орган виконавчої влади, а систему управління державою в цілому – саме в такому значенні часто вживається англійський термін Government, що був вжитий в оригіналі – примітка) через вільні і чесні вибори.

2. Активна участь народу як громадян в політичному і цивільному житті.

3. Захист прав усіх громадян.

4. Верховенство права, завдяки якому всі закони і процедури застосовуються однаково до всіх громадян.

Можна констатувати, що теорія демократії відіграє важливу роль в доктрині сучасного конституціоналізму.

Демократія (як пряма, так і представницька – оскільки влада представників встановлюється саме за допомогою прямої демократії шляхом виборів) як найефективніший сучасний політичний режим надзвичайно тісно переплетена з іншими конституційними концепціями – такими, як максимальне гарантування належного рівня захисту прав людини, а також верховенством права як основою для сучасного праворозуміння. Однак демократичний процес передбачає не лише наявність політичного режиму, а й певних процедур, у межах яких реалізується участь народу у здійсненні влади.

Отже, демократія – це насамперед процедура прийняття найбільш справедливих владно-політичних рішень, які б відображали волю та інтереси народу.

Конституція України в ст. 1 визначає нашу державу як демократичну, а згідно з ч. 2 ст. 5 носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, що в свій час розтлумачив Конституційний Суд України, згідно з правовою позицією якого цю норму слід розуміти так: “вся влада належить народові.

Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України”.

Отже, ця конституційна норма вказує на можливість реалізації влади народу у два способи: шляхом безпосередньої демократії (основними формами якої є вибори та референдуми) та здійснення влади через представників.

Представницька демократія є сьогодні найефективнішою формою врядування, і більшість демократичних держав світу реалізують тією чи іншою мірою саме цю концепцію.

Однак вказується, що для того, аби представницька демократія працювала, необхідно дотримуватися кількох критеріїв, і саме залежно від ступеня їх реалізації ми можемо говорити про ефективність представницької демократії:

1. Необхідно, щоб існувала реально конкуренція в процесі виборів (якщо народ думає, що вибори будуть сфальсифіковані або їх результати визначені заздалегідь, тоді не можна говорити про чесні виборчі змагання),
2. Має бути вільна комунікація як між людьми, так і в пресі.
3. Виборці повинні вірити, що існує розумний вибір між кандидатами і різниця в політиці, яку вони провадитимуть.

Звідси можна зробити декілька важливих висновків. Насамперед ми спостерігаємо надзвичайно тісний зв'язок між виборами як формою реалізації прямої демократії та ефективністю представницької. Будь-які зловживання під час виборчого процесу призводять до обрання влади, яка не буде реалізовувати належне врядування в інтересах виборців, а отже, і не буде досягнуто цілей представницької демократії. По-друге, необхідним є існування громадянського суспільства та вільних ЗМІ, які допомагають належним чином сформуванню об'єктивної громадської думки щодо виборчого процесу. По-третє, представницька демократія може бути ефективною лише за досягнення належного рівня політичної культури в соціумі. Для цього потрібно, щоб існували розвинуті політичні партії, які перебувають у взаємозв'язку з їхніми членами та електоратом, зі своєю ідеологією та спрямовані на реалізацію політичних цілей відповідно до своїх партійних програм.

Тим не менше, найтісніше представницька демократія пов'язується саме з парламентаризмом. Парламентська демократія передає щоденне вирішення політичних питань від суверена (народу – примітка) до обраних представників і урядовців, які здійснюють свої повноваження в межах (більш або менш чітких) поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

При цьому режим політичного представництва по суті трансформує владу народу в дві частини:

- 1) громадяни, які реалізують свої політичні свободи беручи участь у публічних дебатах;
- 2) електорат, який реалізуючи своє право голосу надає можливість реалізовувати політику своїм представникам, які діють відповідно до свого внутрішнього переконання (у відповідності із теорією вільного мандату), або що є більш реальним в сучасних умовах – у відповідності до програми своїх політичних партій.

Важливо зазначити, що необхідним є існування ефективних політичних партій, оскільки в державах з належним рівнем парламентаризму саме партії

реалізують політику, таким чином підтримуючи зв'язок з народом, який надає можливість здійснювати свої суверенні права представникам.

Якщо ж такий зв'язок розривається після завершення виборчого процесу, то формально залишаючись представниками народу обрані парламентарі не реалізують власне функції представництва у матеріальному сенсі. Р. Екінс вказує, що існує низка аргументів на користь доцільності представницької демократії:

1. Представники наводять аргументи та обговорюють пропозиції. Оскільки електорат в загальному занадто великий, то замість нього існує група осіб, які здатні здійснити належний та обґрунтований вибір, адже представники є законодавцями, здійснюють цю діяльність на постійній основі

2. Здійснення законодавчої функції за допомогою представників є чесним. Кожен має право взяти участь у виборах та існує рівне виборче право, а отже в парламенті представлене суспільство в комплексі. Законодавчий процес здійснюється за допомогою відкритої, публічної та справедливої процедури. У представницькій демократії законодавці діють публічно, обґрунтовують свою позицію та консультуються з громадськістю.

3. Законодавці представляють суспільство. Вони обираються таким чином, що здійснюють владу не лише для, але й в певному сенсі від імені всіх громадян. Представницький орган, враховуючи свій розмір та критерії у відповідності до яких можна бути обраним, відтворює суспільство у такій формі, в якій можна міркувати і діяти належним чином.

4. Обрані представники обговорюють рішення. Члени представницького органу публічно дискутують з приводу законодавчих пропозицій, які вносяться, обговорюються та до яких вносяться зміни перед тим як вони будуть прийняті або відхилені за допомогою процедури голосування. Зміст та необхідність будь-якої законодавчої пропозиції мають бути представлені у представницькому органі.

Представники, що репрезентують суспільство в цілому, беруть участь у дискусії щодо того, яким чином найкраще досягнути загального блага. 5. Обговорення вимагає розумного і незалежного рішення. Публічне обговорення передбачає, що рішення будуть належним чином аргументовані та незалежними.

Отже, окрім чесних виборів як способу формування представницького органу належного рівня (оскільки лише тоді він буде відповідати критеріям, зазначеним вище, реально представляти суспільство), основоположним є додержання належної правової процедури, як елементу верховенства права. Очевидно, що представницький орган повинен як обиратись відповідно до встановленої процедури, яка не допускає зловживання, так і діяти в межах наперед встановленого законодавчого процесу.

В Україні ця концепція реалізовується в ст. 19 Конституції, яка вказує, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, що є втіленням принципу законності, в тому числі конституційної. Представницька демократія не є також необмеженою.

Сучасна доктрина конституціоналізму вимагає обмеження будь-якої влади, зокрема і влади представницького органу, а засобом такого є саме Конституція. Поширена концепція парламентського суверенітету, що виходить із думки, згідно з якою вся повнота влади належить народові, а парламент є безпосереднім його представником, в сучасних демократичних державах ставиться в конституційні межі, таким чином реалізуючи скоріше модель конституційної демократії, а не парламентської демократії.

Ефективним елементом в системі стримувань і противаг є орган конституційної юстиції, який, реалізуючи функцію негативного законотворця, має право вилучати із правової системи норми, що не відповідають Конституції, "стримуючи" так представницький орган та не допускаючи парламентської сваволі. Отже, варто зазначити:

1. Основними сучасними формами демократії є пряма (безпосередня) та представницька демократія. Демократія є таким політичним режимом, за якого влада належить народу та його представникам.

2. Ефективна представницька демократія може бути сформована лише безпосередньо народом за допомогою процедури чесних і вільних виборів, таким чином встановлюючи зв'язок між народом та його представниками. Для цього необхідними є належний рівень політичної культури, розвинуте громадянське суспільство, незалежність ЗМІ.

3. Парламентаризм є важливим елементом в системі сучасного конституціоналізму, за якого будь-яка влада в державі (в тому числі народу та його представників) є обмеженою. Органи конституційної юстиції в системі стримувань і противаг дозволяють забезпечити діяльність представницького органу в конституційних рамках.

4. Конституція України закладає основи представницької демократії, вказуючи що влада народу здійснюється як безпосередньо так і через органи державної влади та місцевого самоврядування, а також забезпечуючи їх діяльність лише в межах і способами, передбачений Конституцією та законами України, таким чином втілюючи концепцію конституційної демократії.

Представницька демократія – це комплексна категорія. Вона набуває свого значення через низку заходів та процедур, від формування представницького органу до здійснення контролю за його діяльністю. Звідси можемо сформулювати наступне визначення представницької демократії як однієї із форм вираження волі народу (народного суверенітету), яка передбачає оптимально ефективну процедуру прийняття владно-політичних рішень демократично обраними представницькими органами (що діють з урахуванням волі народу).

Основними ознаками представницької демократії пропонуємо вважати наступні: – вона є однією із форм (видів) народного суверенітету; – передбачає оптимально ефективну процедуру прийняття важливих владно-політичних рішень; – здійснюється органами, які обираються народом

чесним та прозорим способом. Також пропонуємо виділити наступні критерії функціонування представницької демократії:

1. Критерії формування представницьких органів – це вимоги щодо чесних, прозорих виборів з рівними можливостями щодо участі у них, періодичність проведення виборів, наявність вільних ЗМІ, розвинута партійна система що сприяє політичному плюралізму;

2. Критерії функціонування представницького органу: професійні та моральні якості депутата (представника), демократичність законодавчого процесу, наявність парламентських привілеїв (депутатський імунітет та індемнітет), чітко визначені Конституцією та законами повноваження органу (реалізація конституційної законності), наявність парламентської опозиції та урахування її думки.

3. Критерії контролю: наявність зрілого громадянського суспільства що через свої інститути здійснює ефективний контроль за діяльністю представницьких органів, можливість дострокового припинення повноважень, конституційний контроль в рамках діяльності органів конституційної юстиції.