спеціальні навчальні програми щодо навчання та професійного розвитку чиновників вищого рівня.

Таким чином, у результаті проведеного аналізу досвіду роботи США із державними службовцями вищого рівня та з огляду на ситуацію, яка склалася з цього приводу в Україні було б доцільно запозичити деякі елементи системи роботи із Службою вищих керівників у США, але з обов'язковим врахуванням українського законодавства та специфіки нашої держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лобанов В.В. Работа с высшим административным персоналом в США: Монография / Лобанов В.М. – М: Издат. РАГС, 2003. – 106 с.
2. Кагановська Т.Є. Окремі питання зарубіжного досвіду щодо кадрового забезпечення державної служби // Вісник ХНУ: Серія «Право», 2011. – № 9. – С. 8 - 14.
3. Яшина Ю. Адаптація зарубіжного досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dums/2010_1/10yyvkds.pdf.
4. Литвинцева Е.А. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия.) № 2/2008.) – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 38 с.
5. Попова Т.Л. Професіоналізація кадрів вищого корпусу державної служби в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/PopovaT.pdf.
6. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»: Указ Президента України від 05.04.2012 року № 246/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/246/2012.

УДК 342.8

ПРО ЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ВИБОРІВ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Павшук К. О.,
аспірант кафедри
конституційного права України
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотація: У статті з'ясовано суть такої форми безпосередньої демократії як вибори. Проаналізовано значення виборів у демократичних процедурах формування влади. Здійснюється розгляд основних засад та принципів виборчого права, звертається увага на подвійну природу виборів. Автор розглядає змішану виборчу систему як засаду проведення виборів в Україні. Встановлено недоліки та проблеми сучасного виборчого права.

Ключові слова: безпосередня демократія, виборна демократія, ліберальна демокартія, виборча система, змішана виборча система, партійна система.

Аннотация: В статье выяснена сущность такой формы непосредственной демократии как выборы. Проанализировано значение выборов в демократических процедурах формирования власти. Рассмотрены основы и принципы избирательного права, обращается внимание на двойственную природу выборов. Автор рассматривает смешанную избирательную систему как основу проведения выборов в Украине. Установлены проблемы и недостатки современного избирательного права.

Ключевые слова: непосредственная демократия, выборная демократия, либеральная демократия, избирательная система, смешанная избирательная система, партийная система.

Annotation: In the article clarified the nature of this form of direct democracy as elections. Analyzed the meaning of elections in democratic procedures of forming the government. The basics and principles of electoral law, drawing attention to the dual nature of the elections. The author examines the mixed electoral system as the basis of elections in Ukraine. Set the problems and shortcomings of modern electoral law.

Keywords: direct democracy, electoral democracy, liberal democracy, electoral system, a mixed electoral system, the party system.

Питання виборчого права мають свою актуальність не лише під час виборчої кампанії. Вибори є невід'ємним атрибутом демократичного суспільства, адже саме шляхом виборів у ньому відбувається відтворення та легітимація владних інститутів. Вибори і демократія нерозривні. Вони є умовою становлення демократії, її основним критерієм та її результатом. У найпростішому розумінні демократії політичні рішення приймаються більшістю голосів, а кожен громадянин має рівну кількість голосів для прийняття рішень.

Завданням цієї статті є з'ясування суті та значення виборів у демократичних процедурах формування влади, основних засад та принципів виборчого права, а також аналіз запровадження змішаної виборчої системи, як засади виборів народних депутатів України.

Актуальним теоретичним та практичним проблемам виборчого права України присвячено роботи багатьох вчених. Серед них: Ю.Г. Барабаш, Д.М. Горшков, Ю.Б. Ключковський, Р.П. Князевич,

© Павшук К.О., 2013

В.П. Пилипишин, Г.П. Пономарьова, Б.С. Райковський, М.І. Ставнійчук, О.Ю. Тодика, М.В. Цвік та інші.

Г. Моска визнавав, що ліберальний режим функціонує на основі належної організації виборчої системи, а також те, що умовою існування представницької, ліберальної моделі є відкритість та оновлення еліт, насамперед, шляхом ротації внаслідок демократичних виборів. Республіканський устрій демократичних країн спирається на засаду народовладдя, і це закріплено в конституціях. Суть представницької демократії полягає в делегуванні владних повноважень від народу спеціальним представникам, що забезпечує ефективне функціонування держави й суспільства, прийняття політичних рішень. Основним механізмом делегування в представницьких демократіях є вибори.

Спираючись на дослідження В.М. Гессена, обрання депутатів не має і не може мати нічого спільного з делегуванням парламенту законодавчих повноважень. Хто не може здійснювати законодавчу владу, той і делегувати її не може. Свої повноваження парламент отримує від конституції держави. Але для того, аби воля парламенту відповідала інтересам народу, склад парламенту обирається народом. Конституція визнає того депутата представником народу, за якого висловлюється більшість голосів виборчого округу. «Вибори – зазначення здатності, а не делегація повноважень» [5, с. 289].

Вже монументальним став вислів А. Лінкольна: «Демократія – це правління народу, обране народом і для народу». Ознаками демократії є визнання права всіх громадян на участь у формуванні органів державної влади, контроль за їхньою діяльністю, вплив на прийняття спільних для всіх рішень на засадах загального, рівного виборчого права. Введене в обіг Й. Шумпетером вузьке визначення демократії, яке в подальшому отримало назву «виборної демократії», є протиставленням «соціалістичній демократії», де вибори проводились на безальтернативній основі і існували лише для проформи [13, с. 27].

Л. Даймонд розкрив основну відмінність між «виборною» і «ліберальною» демократією. Ліберальні демократії не обмежуються наявністю системи демократичних виборів. Для них також притаманні такі риси, як контроль над виконавчою владою, незалежна судова влада, що забезпечує дотримання верховенства закону; захист прав свободи особистості, слова, зібрань, совісті, права вибирати і бути обраним; захист прав меншин; обмеження можливостей партії, які перебувають при владі, впливати на процес виборів; ефективні гарантії проти сваволі поліції і судових органів; відсутність цензури; мінімальний урядовий контроль над засобами масової інформації. У випадку виборної демократії існує система влади та управління сформована в результаті відносно вільних і справедливих виборів, але відсутні багато інших гарантій прав і свобод, які існують в ліберальних демократіях. Як підкреслює Л. Даймонд, кількість виборних демократій різко зросла за останні роки, у той час як кількість ліберальних демократій залишилась незмінною [13, с. 45].

Вибори – це республіканський тип організації влади, коли вона є справою народу («res publica» – з лат. «справа народу»). Вибори, з погляду Ю.Р. Шведи, – це висунення спільнотою одного або групи повноважних представників для делегованого виконання громадських, загальних функцій, визнання за цими представниками відповідної авторитетності. Вітчизняний вчений С.Г. Серьогіна, вивчаючи порядок формування законодавчого органу в країнах з різними формами правління, зазначає, що у державах з відсутньою практикою проведення всенародних референдумів, народних ініціатив чи народного вето, вибори залишаються єдиною інституційною формою безпосередньої участі громадян у здійсненні державної влади. Іншими словами, вибори, за відсутності інших конституційних форм безпосередньої демократії, в тому числі й парламентські, є способом представницького правління. Громадяни не просто віддають кандидатам мандат довіри, а фактично санкціонують здійснення тих чи інших державно-владних заходів, передбачених передвиборними програмами. Відповідно, парламентські вибори з фактору, що впливає на форму правління, стає елементом цієї форми [12, с. 412-413].

Справжньою владою, авторитетом для людини може бути тільки те, що визнається нею як щось більш значуще, ніж вона сама та її окремі інтереси. Таким авторитетом є загальна воля. Головний сенс виборів полягає у визнанні обраності носіїв влади, їхньої авторитетності, у виявленні згоди людей визнавати їхні владні повноваження. Вираженням такої згоди і є політичні вибори. Вибори забезпечують справедливе представництво інтересів різних груп громадян, сприяють політичному структуруванню суспільства, встановленню працездатного стійкого уряду, забезпечують права меншин (насамперед етнокультурних) на справедливе представництво [14, с. 65].

Прагнучи побачити кінцеву істину політичного феномену в окремій властивості чи особливості, часто можна не приділити достатньої уваги подвійній природі наслідків того чи іншого явища. Так і відбувається із виборами, які, подібно богу Янусу, мають два обличчя. Саме на цей факт і звертає увагу К. Шмітт: «…у виборах є дві можливості; вони можуть мати аристократичний сенс піднесення керівників і лідерів або демократичний сенс призначення представників, довірених осіб і посадовців; по відношенню до вибраних виборці можуть бути розглянуті як підлеглі або як керуючі; вибори можуть слугувати і принципу представництва, і принципу тотожності. Необхідно розрізняти зміст, яким наділяються вибори у кожному конкретному випадку. Якщо вони призначені для формування основ дійсного представництва, тоді вибори є інструментом аристократичного принципу; якщо вони просто визначають обрання залежних делегатів, їх слід вважати демократичним способом». Тотожність і представництво – дві протилежності, які можуть перетворити народ в єдиного суб'єкта. Демократія за К. Шміттом – тотожність панів і підлеглих, правителів і керованих, тих, хто наказує і тих, хто підкорюється [8, с. 189].

Політична єдність, а не демократична участь для К. Шмітта є вирішальною в існуванні держави. Слушними є зауваження, що політична єдність стає запорукою рівності громадян, які здійснюють свої демократичні права. Демократія пов'язана з фундаментальним принципом єдності народу і суверенності його волі [1, с. 44]. Дійсно, участь може ніколи не призвести до єдності, де кожен громадянин буде існувати окремою одиницею.

Для розуміння суті виборів розрізняють поняття «вибір» та «обрання». Вибирати означає віддавати перевагу комусь або чомусь з-поміж множини. Тобто вибори передбачають боротьбу альтернатив. Обирати ж означає визначати когось єдиним гідним вершити відповідні справи. При обранні завжди існує вибір, навіть якщо балотується один кандидат (безальтернативні вибори) чи один проект рішення – вибір обрати чи не обрати, прийняти чи відхилити. Можна додати, що обрання – це безпосередньо процес здійснення вибору, надання переваги будь-якому з альтернативних варіантів. Вибори це одночасно і вибір, і обрання – наділення владою. Внаслідок виборів відбувається зосередження воль багатьох людей, втілення їх у волі представника або представницького органу [14, с. 45].

Для повноцінного розвитку демократичної держави виключно важливим є протікання виборчих процесів. Вироблення дієвого виборчого механізму особливо актуальне для країн перехідного типу. Трансформації інституту виборів та обрання оптимальної виборчої системи сприяє не тільки демократичному формуванню влади, а й усвідомленню громадянами своєї єдності та відповідальності. Дотримання п'яти принципів європейського виборчого доробку (загальне, рівне, вільне, пряме виборче право і таємне голосування) є життєво важливим для демократії. Це не означає, що виборче законодавство є сталим і незмінним. Навпаки, в межах цих принципів (та дотримання прав людини, без чого вони не можуть бути запроваджені) воно широко відкрите для обговорення і змін. Проте до змін треба завжди підходити з обережністю – не тому, що виборчий закон вже цілком досконалий, щоб втручатися до нього, а тому, що легко з'являються підозри у маніпуляціях [6, с. 55].

Процес реформування виборчого законодавства розпочався з прийняттям Конституції України 1996 року, яка заклала фундамент для майбутнього виборчого законодавства, базуючись на міжнародних стандартах, а також закріпила загальноприйняті демократичні принципи виборчого права. Ядром виборчого права є система його принципів – вихідних, фундаментальних засад та ідей, в рамках яких складається механізм правового регулювання електоральних відносин. Вони одночасно відіграють роль каталізатора для подальшого розвитку і вдосконалення виборчого права.

На сьогодні чинним є Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року. Основними засадами в статті 1 визначено обрання народних депутатів громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, здійснення виборів за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою. В літературі існують розбіжності щодо розуміння та співвідношення принципів та засад виборчого права. Конституційний Суд України у справі про вибори народних депутатів визначив, що основоположні принципи загального, рівного і прямого виборчого права, вільне і таємне волевиявлення громадян України на виборах народних депутатів України становлять конституційну основу правового регулювання виборчого процесу [10].

Конституційний Суд України також визнав, що періодичність проведення виборів до представницьких органів місцевого самоврядування є правовим принципом, визнаним національним і міжнародним законодавством. Застосування принципу періодичності проведення виборів згідно з міжнародними актами є важливою складовою їх демократичності [11].

Питання визначення виду виборчої системи було ключовим і найважливішим на всіх етапах реформування виборчого законодавства. За останні роки законодавець відмовився від застосування пропорційної виборчої системи як при проведенні місцевих виборів, так і виборів до парламенту на користь так званої змішаної виборчої системи.

Рівність результатів є одним із аспектів принципу виборчої рівності. Рівність результатів можна розглядати різними способами. Більшість звертає увагу на рівність представництва партій. Чим точніше склад виборного органу відображає склад електорату, тим більше реалізується рівність результатів. Іншими словами, система, яка дає найбільш пропорційний результат, найбільше наближається до цієї мети.

Існують три фактори, які відіграють центральну роль у визначенні пропорційності виборчої системи, тобто ступеня, до якого склад виборного органу відображає пропорцію голосів, отриманих кожною партією. Першим, звичайно, є природа системи; другим є виборчий бар'єр; третім є кількість мандатів на округ – чим менше мандатів, тим більше бар'єри виключають малі партії [6, с. 36].

Сучасна світова виборча практика має достатньо прикладів застосування змішаної виборчої системи як у розвинутих демократичних країнах, так і у «перехідних» країнах, демократичні традиції яких тільки формуються. Так, ефективно й результативно працює така виборча система у ФРН, що є парламентською республікою: п'ятивідсотковий виборчий поріг (його іноді називають «п'ятивідсотковою гільйотиною») не дає можливості дрібним партіям дестабілізувати роботу парламенту; більшість мандатів отримують великі і впливові на федеральному рівні партії, що дозволяє формувати достатньо стабільний уряд [4, с. 144]. У країнах зі слабкими демократичними традиціями змішана виборча система носить явно перехідний характер і є одним із засобів формування ефективної партійної системи.

У німецькій виборчій формулі та інших складових виборчої системи наявні елементи взаємного впливу двох «підсистем», які дозволяють говорити про оригінальну цілісну систему, а не механічне поєднання двох систем. Так половина складу бундестагу (299 місць) обирається за принципом відносної більшості в одномандатних округах, решта – за принципом пропорційного представництва відповідно до партійних списків у багатомандатних округах. Виборці голосують за допомогою двох бюлетенів: «перший голос» у

відповідному одномандатному окрузі, «другий голос» за партійні списки. На підставі «других голосів» розподіляються усі мандати, а не лише половина їх кількості; результати виборів в одномандатних округах визначають лише персональне заповнення мандатів. Для німецької системи характерним є альтернативний бар'єр: щоб партія взяла участь у розподілі мандатів за пропорційним принципом, вона повинна отримати на свою підтримку не менше 5 % «других голосів» або провести не менше трьох депутатів в одномандатних округах на основі «перших голосів» [7, с. 420].

На відміну від німецької системи, де пропорційна і мажоритарна складові тісно взаємопов'язані, виборча система, застосована в Україні, була простим механічним поєднанням двох зазначених систем. Як зазначено в матеріалах Венеціанської Комісії, змішана виборча система виправдала деякі з покладених на неї надій: дозволила «поміркованим бути обраними в одномандатних округах, а партійній системі розвиватися на національному рівні» [6, с. 37]. Політичні партії набули певного досвіду діяльності в умовах розподілу на більшість і опозицію, а суспільство усвідомило необхідність і неминучість такого розподілу [9, с. 231]. Виборча система, передбачена чинним українським законодавством, свідчить про відсутність у ній інтегруючих елементів, що поєднують мажоритарну і пропорційну складові. Відбуваються незалежні і паралельні вибори половини складу парламенту.

Цінність демократії полягає в тому, що кожен окремо і всі разом можуть реалізувати своє священне право – право вибору, за який лише вони нестимуть відповідальність. Роблячи кожного разу такий вибір, люди поступово формують якісно нову єдність, відмінну від общини чи натовпу, - суспільство. Саме партіям відводиться важлива роль виразників волі виборців. Конституційна норма про сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян України як конституційний обов'язок політичних партій при поверненні до змішаної виборчої системи мала б зіграти вирішальну роль. Крім того за допомогою партій здійснюється формування політичної еліти. І, незважаючи на можливість реалізації будь-яким громадянином пасивного виборчого права, в партійних списках раз-у-раз з'являються відомі прізвища. Така ситуація стала ще однією причиною зміни виборчої системи, бо партії, що фінансуються певними промисловими групами, заважають нормальній циркуляції політичної еліти. Замість переходу до змішаної виборчої системи достатньо було б на законодавчому рівні закріпити мінімізацію впливу великого капіталу на діяльність політичних партій [2, с. 37]. Політики, які щоразу нагадують про себе у передвиборчій агітації, вийшли з довіри українських громадян, не виконавши у попередні роки своїх обіцянок. А без довіри і поваги до існуючого політичного корпусу, який буде представляти інтереси народу, не може бути створено демократичної системи. Існуюча ситуація робить нашу державу далекою від демократичних ліберальних ідеалів.

Україна у своєму розвитку перейшла від авторитаризму і прагне до побудови демократичної держави і громадянського суспільства. Спадком радянської держави стало викривлення ментальності виборців, певне упереджене ставлення до форм безпосередньої демократії через надто формальні виборчі процедури у минулому, інколи навіть політична байдужість і безвідповідальність. А тому закріплення принципів та засад виборчого права на рівні законодавства, їх демократизація не завжди може відображати реальний стан речей. Чи не одним з найважливіших показників демократичності є ментальність електорату, усвідомлення ним своїх фундаментальних прав, єдності та відповідальності за власний вибір.

ЛІТЕРАТУРА

1. Chantal Mouffe, The Democratic Paradox, London: Verso, 2000. – P. 36-59.
2. Барабаш Ю.Г. Вопросы непосредственной демократии в теории и практике конституционного права Украины // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов. – Х.: Право, 2012. – С.47
3. Вагіна О. Змішана виборча система: світовий досвід застосування [Текст] / Олена Вагіна // Вибори та демократія. – 2011. – № 1. – С. 29-37.
4. Васильев В. Федерализм и избирательная система в Германии // Полис. – 1995. – №4. – С.139–145.
5. Гессен В. М. Основы конституционного права [Текст] : учебник / В. М. Гессен. – Изд. 2-е. – Петроград : Изд. Юрид. кн. склада «Право», 1918. – 437 с.
6. Європейський виборчий доробок // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. – Вид.2-е, випр. і доповн. / За ред. Ю.Ключковського. – К.: Логос, 2009. – 500 с.
7. Ключковський Ю.Б. Чи є змішаною виборча система України? [Текст] / Ю. Б. Ключковський // Право України. – 2012. – № 3-4. – С.418-424.
8. Манен Бернар. Принципы представительного правления / Пер. с англ. Е.Н. Рощина; науч. ред. О.В. Хархордин. – СПб: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2008. – 323 с.
9. Пономарьова Г. До проблеми запровадження змішаної мажоритарно-пропорційної виборчої системи: з досвіду парламентських виборів в Україні в 1998 р. // Вісник НАПрНУ. – 2009. – №2(57). – С.219–231.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29.05.2013 р. №2-рп/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=201939
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8824
12. Серьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія / С.Г. Серьогіна. – Х.: Право, 2011. – 768 с.
13. Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. Под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г.Капустина. – М.: Ладомир, 2006. – 496с.
14. Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. – Львів, 2010. – 462с.