

ПРОБЛЕМИ ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Костицька І.О., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, зав. сектором Інституту законодавства Верховної Ради України, **Костицька С.В.**, студентка юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

***Анотація:** У статті автор уже не вперше ставить питання про нову роль представницької демократії у сучасній державі, здатність демократії відповісти на глобальні виклики з використанням теоретико-правової науки в рамках сучасного розуміння права. В статті аналізуються уроки прямої та представницької демократії, яка залишається механізмом обслуговування ліберальних цінностей суспільства, зможе зберегти цінності, з одного боку, та знайти відповіді на виклики сьогодення, з другого боку, забезпечити посилення владного впливу на перебіг подій у соціум між громадянським суспільством і державою у рамках конституційно-правових вимог. Важливим тут є пошук оптимальної моделі організації представницької влади.*

***Ключові слова:** представницька та пряма демократія, статус депутата, можливості відповіді сучасної держави на виклики сьогодення.*

***Annotation.** The author has for the first time raises questions about the new role of the state in modern conditions, the state's ability to respond to global challenges using theoretical and legal science and sociology of law as part of his proposed theological and sociological understanding of law. According to the author, to replace the post-industrial state, which is the mechanism maintenance liberal values of society has come a social constitutional state which can maintain democratic values, on the one hand, and find answers to the challenges, on the other hand, provide amplification powerful influence on the developments in society between civil society and state under the constitutional and legal requirements as a social contract. Important here is to find the optimal model of governance on account of author proposed a new vision of functional separation of powers.*

***Key words:** rule of law, the rights of the people, separation of powers, the possibility of modern state response to the challenges of today.*

Сьогодні у світі спостерігаються тривожні симптоми уповільнення розвитку представницької системи, наявні ознаки її кризи, що фіксується представниками різних наукових шкіл, причому у досить різних за рівнем розвитку, історичними та національними традиціями країнах.

Більше того, сама причина труднощів розвитку сучасної державності і демократії часто вбачається в кризі інститутів самої представницької демократії. Така криза інтерпретується одночасно як адаптаційна, стадіально-формаційна або як цивілізаційна. Тобто маємо справу з трьома різними аналітично-пояснювальними схемами. Вони по-різному пояснюють і причини, і глибину кризових явищ, що охопили різні країни. Розглянемо ці тлумачення.

Про адаптаційну кризу представницької системи найчастіше говорять тоді, коли йдеться про запровадження в конкретній країні «експортованої» моделі представницьких інституцій. За таких умов ці інституції досить довго приживаються на новому ґрунті, довго залишаються дисфункціональними і породжують додаткові ризики нестабільності.

Експорт моделей представницьких систем інтенсивно розпочався, як відомо, після краху тоталітарних та авторитарних режимів і посиленої пропаганди привабливості рис різноманітних західних моделей представницьких інститутів. У той же час синдром «імплантації» подібних систем викликав зворотну реакцію у суспільства, яке пов'язувало з новими інститутами надії на швидке і відносно безболісне розв'язання у першу чергу багатьох соціально-економічних проблем. Тобто у даному випадку ареал кризових явищ у представницькій системі вичерпується, як правило, так званими новими демократіями.

Стадіально-формаційна криза представницької системи розглядається як криза, що охопила всі країни «західної» демократії і не оминула нові демократичні держави. Саме у таких інтерпретаціях дедалі частіше окремі політики та вчені говорять про те, що представницька демократія себе вичерпала, намагаються протиставити їй інститути

прямої демократії, передусім інститут референдуму, на конкретних соціологічних даних доводять феномен різкого падіння залученості громадян до управління державними та місцевими справами, катастрофічне зниження рівня довіри до представницьких інститутів влади, втім, як і влади взагалі.

Вчені доводять, зокрема, що за умов постіндустріального (чи інформаційного) суспільства дистанція між керуючими і керованими може скоротитися до мінімуму, а відтак функція представництва, зокрема політичного (парламентського, самоврядного тощо) представництва, опиняється перед перспективами швидкої еволюції, коли грань між інститутами представницької та прямої демократії буде набагато меншою, ніж тепер.

Можливості так званої «електронної» демократії, напевне, справді на сьогодні є необмеженими, проте навряд чи їх можна інтерпретувати в тому сенсі, що завдяки їм можливе навіть у віддаленій перспективі повне зникнення представництва як такого.

До найсуттєвіших недоліків представницької системи нині, як і сто-двісті років тому, відносять брак ефективності, оперативного реагування на мінливі соціальні процеси, а також те, що інститути представницької демократії були і залишаються «говорильнями», нездатними не лише забезпечити управління суспільним розвитком, але й ефективну політичну мобілізацію народу для вирішення тих чи інших назрілих суспільних проблем.

На думку Ю. Габермаса, такі механізми, як правління більшості, захист меншості та парламентський імунітет, обмежують, проте все ж зберігають процедури обговорення від загроз з боку браку часу та матеріальних ресурсів та багатоманітності інтересів і ідентичностей; причини кризи репрезентативної демократії він вбачає у сегментації ролі виборців, конкуренції лідерських еліт, вертикального способу формування думки у бюрократизованих партійних апаратах, автономізації парламентських установ, могутніх комунікаційних мережах тощо[1].

На противагу йому Г. Кельзен взагалі назвав юридичною фікцією твердження, що воля репрезентанта є волею репрезентованого, що репрезентант своєю дією реалізує не власну волю, а волю репрезентованого; він пояснює своє припущення тим, що воля репрезентанта нічим не зв'язана з волею репрезентованого, особливо за умов вільного мандату депутатів[2]

Проте чи не найважливіший закид до представницьких інститутів полягає в надзвичайно низькій політичній участі населення у виробленні навіть стратегічно важливих державних рішень.

Актуальними у контексті цивілізаційної кризи представницької системи видаються судження широко знаного сучасного американського мислителя-футуролога А. Тоффлера[3], який аналізує симптоми розгубленості суспільства перед тими змінами, які на нього невідворотно чекають у майбутньому.

Симптомом сучасної кризи представницької системи він, зокрема, називає збільшення дистанції між народом і його представниками. Проблеми, що їх має вирішувати влада, є настільки складними, що навіть освічені громадяни середнього класу почуваються безнадійно виключеними з процесу прийняття рішень.

Внаслідок загального прискорення ритму життя між виборчими циклами відбувається настільки багато подій, а суспільні умови змінюються так швидко, що це збільшує незалежність представників народу від їхніх виборців.

Нарешті, ще однією рисою кризи представницької системи, яку виокремлює цей знаний американський дослідник, є зростання мобільності самих виборців. Теоретично виборець, незадоволений діяльністю свого депутата, має право на наступних чергових виборах проголосувати проти нього. Проте на практиці для мільйонів людей це стає неможливим. Йдеться не лише про особливості виборчої географії, тобто про нову «нарізку» округів. Масова мобільність «викидає» багатьох громадян за межі цього суспільства, іноді навіть позбавляючи виборчих прав. Протягом кількох років виборчий

округ виявляється насиченим зовсім новими виборцями, тож політик змушений все частіше звертатися до цих нових виборців. Внаслідок цього він ніколи по-справжньому не відповідатиме за свою діяльність, або ж за обіцянки, дані останній групі виборців.

А. Тоффлер згадує і такий чинник, як періодичність виборів, яка зумовлює обмеженість часової бази діяльності представника народу, а тому часовий обрій політика не сягає далі майбутніх виборів., не дивлячись на те, що складні сучасні проблеми вимагають суджень про набагато більш віддалене майбутнє, а пересічний громадянин врешті-решт опиняється в ситуації, коли жоден інститут представницької демократії не дає йому змоги висловити свою думку стосовно майбутнього, оскільки сама виборча індустрія не може впровадити такі думки на політичну арену, що, за образним висловом А. Тоффлера, перетворює громадянина на відрізаного від майбутнього «політичного євнуха»[3].

Розкриваючи причини кризи представницької системи, мислитель доходить висновку про необхідність і невідворотність руйнування всієї системи політичного представництва. Якщо ж її інститути і виживуть, то їм знадобиться нова система зв'язків і з виборцями, і з майбутнім.

Пошук альтернативи існуючій представницькій системі приводить А. Тоффлера до ідеї створення «асамблей соціального майбутнього». Їхнє завдання – об'єднати різноманітні політичні механізми в нетрадиційні поєднання, з яких виникли б нові політичні інститути.[3] Характерно, що такі асамблеї є нічим іншим, як формою громадянської самоорганізації.

І все ж, на нашу думку, відмова від існуючих механізмів представницької демократії може спричинити більші суспільні негаразди, аніж ті, за яких вона функціонує. Тому слід обережно підходити до питання про кризу представницької системи, і не сприймати їх як керівництво до дії у зламі такої системи.

Насамкінець не можна не згадати і про те, що тези про кризу представницької системи підсилюються аргументами про неефективність та недієздатність представницьких інститутів загалом.

У багатьох країнах, і Україна тут, очевидно, не є винятком, ця проблема стоїть надзвичайно гостро. Передусім це відбувається через нерозвиненість представницьких інститутів, їхню неадаптованість до умов того чи іншого суспільства. Представницькі інститути за умови нетривалості їх функціонування, нестабільності, невисокої професіоналізації їхнього кадрового складу, виявляються приреченими на недостатню підтримку як з боку політичної еліти, так і з боку широких верств суспільства.

Кризи, що їх зазнає політичний режим, охоплюють у першу чергу систему представницької демократії як найбільш вразливий та доступний до критики елемент цієї системи. З боку політичної еліти, яка лише спорадично вдається до демократичної риторики, апеляція до представницьких інститутів виявляється ситуативною і вкрай непослідовною: виборчі цикли лише позначають зміну віх у тактичній апеляції політичної еліти до суспільства. Саме через це діяльність представницької системи не виступає як закономірний елемент розвитку демократії, а виявляється циклічним механізмом самовідтворення політичної еліти та перерозподілу нею влади.

Все це, безумовно, негативно відбивається на функціонуванні представницьких інститутів та провокує дискусії про їхню деградацію.

Невипадково порушується також питання компрометації і самокомпрометації зазначених інститутів. У цьому контексті не можна не погодитися з думкою сучасного українського дослідника-конституціоналіста В.М. Шаповала, що така «компрометація чи самокомпрометація може призвести до небажаних деформацій у системі взаємозв'язків між суспільством і державою, до посилення негативу у суспільному сприйнятті влади взагалі»[4].

Багатьох нарікань - і, слід сказати, багато в чому справедливих – зазнає парламентаризм. Чимало з них лунають не тільки у країнах, які лише стали на шлях демократичного розвитку, мають порівняно невеликий досвід розвитку за нових умов. Важливо, що такі зауваження лунають і на Заході, у суспільствах, які прийнято вважати достатньо забезпеченими, благополучними тощо.

Всі наведені міркування на нашу думку, підтверджують думку французького політолога М. Догана, що падіння рівня довіри до представницьких демократичних інститутів не є свідченням падіння довіри до демократії взагалі – принаймні на Заході – а про прагнення людей до поглиблення демократизації, про пошук нових демократичних форм участі у виробленні та реалізації демократичних рішень, про необхідність приведення демократичної практики у відповідність із потребами сучасної людини і реаліями сучасного суспільного життя[5].

Україна не є винятком. Попри тривалий час незалежного розвитку за умов незалежності, еволюції радянської системи представництва у сучасний демократичний тип, ми все ж отримали чимало нових проблем представництва, подекуди здобутки не врівноважуються втратами. Зокрема, це стосується послаблення зв'язків між депутатським корпусом і народом, корпоративізмом та іншими негативними проявами у депутатській діяльності.

Сучасний російський дослідник В.М. Лисенко, аналізуючи досвід російського парламентаризму, окреслив декілька уроків, важливих для подальшого розвитку парламентаризму, підвищення його дієздатності та ефективності функціонування[6]. Гадаємо, ці уроки в повній мірі можуть бути поширені на всю представницьку систему та адаптовані до українських умов.

Перший урок стосується визначення загальної ролі представницьких органів влади в українському суспільстві та державі. З урахуванням накопиченого досвіду, очевидно, що ці органи не повинні бути ані місцем для говоріння, ані центром усієї влади. Мають бути збалансовані нормотворчі та представницькі повноваження цих органів. Більше того, нормотворчі, у тому числі і законодавчі, повноваження повинні стати органічним продовженням представницьких, тобто правові норми, що їх ухвалюють представницькі органи, повинні відбивати інтереси всього суспільства, а не якоїсь його частини, виявляти загальну волю народу.

Звісно, можна погодитися з іншим російським вченим О.О. Мироновим у тому, що ця загальна воля не є арифметичною сумою інтересів окремих груп виборців, адже воля цих виборців може не збігатися з потребами більшості, не відбивати позитивних тенденцій суспільного життя, а тому депутати мають виражати не свою волю, не волю округів і регіонів, а загальну народну волю, що є надзвичайно складним завданням: вмінням знати проблеми окремих груп населення, здатністю узагальнювати і відбивати інтереси всіх, бачити перспективи розвитку суспільства наділені далеко не всі депутати, проте саме ці риси повинні якнайперше характеризувати депутата одночасно як політика, законодавця і представника народу[7].

Роль представництва не може бути високою за умов, коли самі представницькі органи позбавлені ряду важливих прерогатив. Тож відповідальність цих органів має бути пропорційною, повинна відповідати обсягу їхніх повноважень. А повноваження представницьких органів мають обумовлювати коло і специфіку реалізації повноважень депутатів, які в них працюють.

Погодимось з висловленою у літературі думкою, що урок другий стосується політичних партій. Їхня роль у системі представництва має підвищуватися. Проте це слід робити поступово, не копіювати сліпо західний досвід, маючи на увазі, що за наших умов безсистемне запозичення окремих його елементів може дати ефект, прямо протилежний очікуваному.

Так, ні за яких умов не можна штучно стимулювати підвищення ролі партійного представництва і не допускати підміни партійними інтересами загальнонародних. Повністю партійні представницькі органи можуть приховувати в собі небезпеку переорієнтації депутатського корпусу зі служіння інтересам народу обслуговуванню інтересів партійної верхівки або тих підприємницьких кіл, які за цією верхівкою стоять. З цього приводу проф. Василь Костицький відзначає важливість подолання партійної монополії на представлення інтересів народу в органах влади, яка склалася у сучасному світі[11].

І про третій урок у вимірі сучасних вчених. Представницькі органи є дзеркалом суспільства з усіма його проблемами і негараздами. І еволюція суспільства відбивається у розвиткові системи представницьких органів. Зараз ми маємо прагматично налаштований депутатський корпус, значно більш кваліфікований, аніж попередні його склади.

Проте існує небезпека переходу до представницьких установ латиноамериканського зразка кримінального чи напівкримінального типу, де практично всі депутати купуються і продаються. Якщо ж не виробити ефективний і надійний механізм відбору до представницьких органів справді найдостойніших представників народу, то незабаром ці органи просто перетворяться на місце отримання високих прибутків для спритних ділків.

Урок четвертий. Напевне, ще зарано говорити про досягнення законодавчим регулюванням статусу депутатів в Україні оптимального стану, не дивлячись на наявність двох найважливіших статусних законів – «Про статус народного депутата України» та «Про статус депутатів місцевих рад».

Проте законодавче регулювання відповідних відносин не відзначається стабільністю. Багато чого у цій сфері ще необхідно зробити, зокрема внести у відповідні закони потрібні корективи, які настійливо вимагаються життям, з метою подальшої демократизації депутатського статусу, наближення представників народу до самого народу, посилення зв'язків між ними і відповідальності депутатів за свою діяльність.

Удосконалення статусу депутатів свідчить про подальше вдосконалення представницьких інституцій влади, дасть змогу забезпечити реалізацію на досить високому рівні реалізацію покладених на них функцій і завдань[8].

Отже, подальший розвиток правового статусу депутатів неможливий без зміцнення законодавчих механізмів функціонування парламенту та системи місцевого самоврядування.

Тому загальним контекстом тут мають бути активізація зусиль законодавців на шляхах проведення парламентської та муніципальної реформ як складових єдиної державно-правової реформи, поліпшення взаємин між гілками влади, діяльності внутріпарламентських утворень тощо[9].

Урок п'ятий. Без міцних і дієдатних представницьких органів Україна не стане демократичною державою. Проте для забезпечення такої міцності і дієдатності слід докласти чимало зусиль як законодавчого, так і суто організаційного характеру.

Одним з важливих напрямків докладання цих зусиль має бути зміцнення статусу депутатів парламенту і місцевих рад, підвищення вимогливості до них, формування високопрофесійного і відповідального депутатського корпусу, здатного підтримувати постійні зв'язки з виборцями і проводити реформи у різних сферах суспільного і державного життя, забезпечувати демократичний вектор розвитку України.

І урок шостий. Необхідно забезпечити теоретико-методологічне обґрунтування реформ, у тому числі і конституційної, відмовитись від проведення реформ тільки на базі хороших ідей.[10]. Отже, у сучасній державі організація влади має здійснюватися на науковій основі, а це значить, що і у політико-правовій сфері наука має залишатися потужною суспільною творчою силою.

Список використаних джерел

1. Коэн Дж.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. – М.: Весь мир, 2003. – С. 503, 505.
2. Кельзен Г. Чисте правознавство. – К.: Юніверс, 2004. – С. 323-324.
3. Тоффлер А. Футурошок. – СПб.: Лань, 1997. – С. 397.
4. Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? // Віче. – 1997. - №5.- С. 24.
5. Дилигенский Г.Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна: ООО «Феникс+», 2001. – С. 28.
6. Лысенко В.Н. Десять лет современного российского парламентаризма. – М.: Институт современной политики, 2000. – 28 с.
7. Миронов О.О. Конституционный статус депутатов парламентов // Журнал российского права. - 1997.- №4. - С.131.
8. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 84.
9. Чиркин В.Е. Новое в парламентаризме: мини-парламенты // Общественные науки и современность. – 2002. - №3. – С. 68-74.
10. Костицький В. В. Багатолике право. Теолого-соціологічне розуміння права та проблеми конституційного закріплення теорії розподілу влади / В. Костицький // Юридичний вісник України. – 2011. – 10-16 вересня (№ 36). – С. 6.
11. Костицький В. В. Теолого-соціологічне розуміння права: Конституція України як Суспільний договір/ В. Костицький // Соціологія права. – 2015. – № 1–2 (12-13).– С.3-9.

ДОПОМОГА ОСОБІ, ЯКА НЕ МАЄ ПРАВА НА ПЕНСІЮ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Кучма О.Л., доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Kuchma O.L. HELP A PERSON WHO IS NOT A PENSION RIGHT: LEGAL ASPECTS

***Анотація.** В статті досліджується соціальне забезпечення особи, яка не має права на пенсію; розглядаються фактори, які впливають на визначення права особи на соціальну допомогу; акцентується увага на низькому рівні прожиткового мінімуму, який є складовою розрахунку соціальної допомоги; аналізується зарубіжне законодавство в означеній сфері.*

***Ключові слова:** соціальна допомога, особа, яка не має права на пенсію, страховий стаж, прожитковий мінімум, потреба.*

***Аннотация.** В статье исследуется социальное обеспечение лица, которое не имеет права на пенсию; рассматриваются факторы, влияющие на определение права человека на социальную помощь; акцентируется внимание на низком уровне прожиточного минимума, который является составляющей расчета социальной помощи; анализируется зарубежное законодательство в указанной сфере.*

***Ключевые слова:** социальная помощь, лицо, которое не имеет права на пенсию, страховой стаж, прожиточный минимум, необходимость.*

***Abstract.** The article deals with one of the varieties of social security for people who are not entitled to a pension - social assistance. The factors influencing the appointment of this type of social security are considered. One such factor is a social case. The article discusses the discussion of the positions of the scholars regarding the fact that the basis for providing social security is social risk, and the definition of "risk" and "case" from the reference literature is defined and it is noted that the basis for the implementation of social security, including assistance, is the onset of a social case, not a risk.*

The positions of scientists concerning the notion of "need" as a component to be analyzed in determining the right of a person to social security are given (a set of three elements: the connection with the size of the subsistence minimum; taking into account all income and property of the person; taking into account the reasons for need, which should not depend from person).

One of the legal facts that affects the appointment of this social assistance is the absence of the length of the insurance period established by the legislator - the period of labor or other socially useful activity of citizens who are or were in labor relations with enterprises, institutions, organizations for which insurance contributions