

Андрій САМОТУГА

доцент кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

ЕЛЕКТОРАЛЬНА І РЕФЕРЕНДНА ДЕМОКРАТІЯ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВА СПАДЩИНА ТА СУЧАСНІ ВИКЛИКИ Й ЗАГРОЗИ

Демократія – політичний режим, за якого єдиним легітимним джерелом влади в державі визнаються її громадяни, і управління державою здійснюється народом безпосередньо (пряма демократія) або через обраних ним представників (представницька демократія – парламентська та муніципальна). Поряд із вже історичними типами (полісна, станова, елітарна, воєнна тощо), найпоширенішими на сьогодні формами прямої демократії залишаються вибори (електоральна демократія) та референдум (референдна демократія). При чому ці обидві також мають свою генезу, коли, приміром, активне виборче право протягом кількох останніх століть еволюціонувало від обмеженого до загального.

Національно-державно-правовий розвиток України має своїм корінням те, коли на початку зародження української державності – Київської Русі – були вже тоді відомі такі національні форми народовладдя, як народні віча чи перша пам'ятка політико-правової думки «Руська правда». Однак поступ було перервано на цілі століття монголо-татарською навалою, яку дещо стримала трансформація Київської держави у Галицько-Волинське князівство, згодом – формування Великого князівства Литовського з його визначним правовим актом – Литовським статутом, який був основним збірником права в Україні з XVI ст. Зокрема, шляхетське виборче право було уконституйоване II Литовським статутом 1566 р. Він чітко визначав склад і компетенцію повітових сеймиків: на них «мають з'їзджатися тые воеводове и каштелянове врядники земские, потому ж князове панове шляхта того же повету и воеводства, а намовляти о тых речах и потребах земских...» [1, с. 103.].

Одна з небагатьох сусідніх земель, що змогла тоді уникнути монголо-татарського плундрування, завдячуючи своєму географічному положенню (захищеність зі сходу озерами та болотами), – Новгородська Республіка. Проіснувала три з половиною століття, сягала від Білого моря до Волги, від Балтійського моря до Уральських гір. Саме тут існувало потужніше, порівняно з Київською державою, віче – реальна форма середньовічної демократії, коли на ключові посади людей обирали, а не призначали. Капітал був джерелом влади, а не навпаки. Віче також, з точки зору референдної демократії, розв'язувало питання війни та миру, долю законів, обсяг податків та ін. Фактично вже тоді Великий Новгород був справжнім торговим «вікном у Європу», прорубаним задовго до Петра I. Саме тут могла б сформуватися четверта східнослов'янська ідентичність укупі із сучасною Україною, Білоруссю та Росією. Якби не Москва. У 1471 р. Іван III здійснив перший похід, звинувативши новгородців у зраді, коли ті у церковному питанні переорієнтувалися з Москви на Київ та Константинополь; вдруге 1570 р. вже Іван Грозний остаточно за 6 тижнів потопив у крові місто, звинувативши містян у «пропольських» настроях. На сьогодні Новгород – невеликий за значенням обласний центр Російської Федерації, а область, як і всі решта – псевдо-суб'єкт псевдо-федерації, оскільки ще на початку нульових було скасовано вибори губернаторів (замість них утворення указом президента РФ від 13.05.2000 8-и федеральних округів, які й досі не передбачені конституцією, із запровадженням у них постійних представників президента), незважаючи на закріплення конституцією країни аж 6, але нерівнозначних за статусом видів суб'єктів федерації: республіки – 22 (в т. ч. анексований Крим), краї – 9, області – 46, міста федерального значення – Москва, Санкт-Петербург та Севастополь в анексованому Криму, автономна область – 1, автономні округи – 4.

Подібна доля спіткала також такий унікальний, суто національний вияв воєнної демократії, як Запорозька Січ, яка згодом розрослася у козацьку державу – Гетьманщину з полково-сотенним адміністративно-територіальним поділом з виборними очільниками. У 2-й половині 18 ст. вона поступово була ліквідована царським урядом із скасуванням електоральної демократії і запровадженням прямого правління – генерал-губернаторства, а в економічному плані – насадженням кріпосництва.

Програми, на жаль, також виявилися битви за європейський тип державності у перші

десятиріччя 20 ст. доби Центральної ради, Гетьманату П. Скоропадського та Директорії УНР. Можливо, частково й через вади та незрілість тоді електоральної демократії, що межувала з відвертим популізмом і демагогією. Адже через свою політичну безграмотність та громадянську безвідповідальність пролетаріат та переважна більшість безземельних селян ставали легкою здобиччю всякого роду політичних радикалів – від анархістів до більшовиків. Останнім і вдалося зобути прихильність завдяки таким гаслам, як «мир народам» (насправді – переростання світової імперіалістичної війни у ще більш кровопролитну громадянську), «земля селянам» (насправді – розкуркулення господарників й на повернення решти в колгоспне рабство), «право народів на самовизначення» (але потім у суто в межах нової, вже радянської імперії), «вся влада радам» (але під керівництвом єдиної комуністичної партії). Радянська держава змогла проіснувати кілька десятиліть саме на цілковитому запереченні будь-якої конкуренції в економіці, а отже, і змагальності в політиці.

Як стверджують деякі дослідники, реформи Горбачова були ще однією спробою наздогнати Захід, копіюючи його. Передусім йшлося про демократичну систему управління. Попри всі зусилля Горбачова довести інше, виборча демократія виявилась несумісною з існуванням радянської держави (антидемократичної). Люди часто не зважають на те, що розпад Радянського Союзу став результатом виборчої політики. Радянський гігант упав менш ніж за три роки після запровадження напіввільних виборів у колишньому царстві Романових: 1989 року це сталося уперше з 1917 року. Розпад Радянського Союзу став прямим наслідком українського референдуму 1 грудня 1991 року, на якому понад 90 % тих, хто взяв у ньому участь, проголосувало за незалежність. Це голосування анулювало результати попереднього референдуму, проведеного в березні 1991-го, на якому понад 70 % проголосувало за дальшу участь у Союзі на умовах далекоюсяжних реформ. Життя чи смерть Союзу залежали від голосування його громадян.

Запровадження виборчої демократії докорінно змінило радянський політичний ландшафт і вплинуло на рішення лідерів, чиє перебування при владі тепер залежало від народної підтримки та консенсусу еліт. Обмежуючи простір нових лідерів для маневру, демократія також посилювала позиції тих, кого підтримували виборці [2, с. 428-429]. Подібним чином сформувалася ситуація і в деяких союзних республіках, де в результаті альтернативних виборів до органів законодавчої влади увійшли представники політичних сил націонал-демократичного спрямування, як от «Саюдіс» у Литві та «Народний Рух» в Україні, які в подальшому стали ініціаторами законодавчого оформлення актів про незалежність.

Незважаючи на те що в сучасному світі й сформувалися ніби то дієві механізми здійснення народовладдя через прийняття відповідних актів та створення й діяльність міжнародних правозахисних інституцій (ООН, Рада Європи тощо), світова спільнота, однак, ще не має надійних гарантій (у т. ч. правових) від агресивних дій окремих її членів, що застосовують гібридні методи свого впливу на країни, яких вони вважають «зоною своїх національних інтересів». Зокрема, у Стратегії національної безпеки РФ від 31.12.2015 зазначено, що держава проводить відкриту, раціональну і прагматичну зовнішню політику, яка виключає витратну конфронтацію (в тому числі нову гонку озброєнь) [3]. Тобто йдеться, окрім класичних військових, про політичні, економічні, гуманітарно-інформаційні дестабілізаційні впливи насамперед на пострадянські країни. Більше того, в імперії – авторитарному режимі, де не змінюється влада, болісно реагують на демократичні перетворення, зокрема, періодичні та вільні вибори чи зміна вектору зовнішньополітичної орієнтації саме на її прикордонні – постколоніальних державах, і вважається це «бунтом у провінції» та загрозою для самої імперії.

Одним із засобів легітимації виправдання з боку РФ анексії АРК та окупації частини територій Донецької та Луганської областей стало застосування як спадкоємицею СРСР вже апробованих у минулому засобів – організація та проведення референдумів і виборів із заздалегідь визначеним результатом – підтвердження виборцями своїх «прагнень» інтегруватися до «історичної батьківщини». При цьому наявним є зловживання навіть міжнародним правом (що в сучасному юридичному лексиконі отримало визначення «правовійна» від англ. «lawfare» («law» – «право» та «warfare» – «бойові дії») [4], що закріплює невід’ємне політичне право людини на вільні вибори.

Державний переворот в АРК, як зазначають українські дослідники, відбувся в кращих традиціях більшовизму: захоплення Кримської ТРК з відключенням українських телеканалів, блокування транспортних комунікацій з континентальною Україною, захоплення аеродромів, масовий перехід на бік ЗС РФ українських офіцерів – переважно мешканців АРК, ухвалення міською радою Севастополя і парламентом АРК декларації про державний суверенітет, яка мала бути підтверджена на всекримському референдумі. 16 березня 2014 р., скориставшись розгубленістю світової спільноти, творці «кримської весни» змінили не лише процедуру, а й формулювання

питання, яке виносили на «референдум», яких було визначено два: «Ви за возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта Російської федерації? Ви за відновлення дії Конституції Республіки Крим 1992 року і за статус Криму як частини України?» [5, с. 406]. Як бачимо, питання суто маніпулятивні із заздалегідь визначеною відповіддю. Більше того, сучасні світові стандарти виборчого та референтного права передбачають винесення на референдум лише одного питання з альтернативними варіантами відповідей – «так» і «ні».

У дещо інший спосіб прояви гібридної війни проявляються на впливі на вибори в зарубіжних країнах: інформаційні війни з підтримкою популістських, деструктивних право- чи ліворадикальних політичних сил через роздмухування зарубіжними ЗМІ контраверсійних і за давнених чутливих проблем держав (етнічних, расових, релігійних, мовних, політичних, економічних) – об'єктів зовнішнього впливу (напр., референдуми щодо виходу Великої Британії з ЄС – “Brexit” та незалежність Каталонії від Іспанії, підтримка сепаратистської партії «Ліга Півночі» в Італії), хакерські атаки (президентські вибори у США 2016 р.).

Або ж у минулому в результаті демократичної процедури виборів та референдумів до влади в країнах приходили зовсім недемократичні політичні сили (Німеччина, Італія, Іспанія), що обернулося трагедією навіть для всього континенту. І недарма після встановлення влади військової адміністрації союзницьких сил на території Західної Німеччини там були заборонені будь-які вибори та референдуми до завершення денацифікації – як варіанту нинішньої люстрації. І перші вибори в німецький Бундестаг відбулися під пильним наглядом союзників тільки у 1949 р. [6] Після виборів було проголошено Федеративну Республіку Німеччину і прийнято першу післявоєнну Боннську конституцію (від назви першої столиці). Зокрема, цією конституцією право голосу було надано кожному громадянину держави, котрому виповнилося 18 років і котрий не менше трьох місяців проживає на території, де проводяться вибори, тобто на території ФРН. Він має право не лише обирати, але й бути обраним. Позбавлення виборчих прав можливе у разі судового рішення, коли порушника закону суд позбавляє почесних громадянських прав [7].

Тому не випадково, що на сьогодні така форма безпосередньої демократії, як референдум майже рідко застосовується в більшості демократичних країн, за винятком хіба що місцевих референдумів. Вважаємо, що це не буде порушенням принципів народовладдя, адже стабільний і сталий розвиток держави і суспільства відбувається шляхом вироблення інших інституцій і правових традицій. На сьогодні фахівці застерігають, що за всього беззаперечного значення цих понять у житті сучасного демократичного суспільства, їх не варто абсолютизувати, як це інколи трапляється у науковій літературі та особливо часто серед політиків, зокрема й політиків нової генерації [8], які часто називають себе «позасистемними», чи «новими обличчями», чи результатом «відчинення соціальних ліфтів».

Звідси на перший план виходить таке, пов'язане вже із пасивним виборчим правом, поняття, як «компетентність». Адже деякі автори до другої вади демократії (перша – це можливість нав'язати свою волю (як правило, з боку більшості) іншим людям (меншості), навіть у супереч їх опору) відносять право примусу виконувати рішення, навіть якщо такі рішення є некомпетентними або корупційними, вигідними меншості та не вигідними більшості. У "розвинутих" демократіях "фільтрами" компетентності управлінців у парламентських формах демократії стали політичні партії. У "молодих" демократіях, таких як Україна, таких фільтрів не існує, а політичні партії є бізнес-проектами олігархів (за невеликим винятком) чи елементом п'ятої колони агресора. Але і в "розвинутих" демократіях із розвитком цифрових технологій "фільтри" компетентності стали давати системні зброї. Некомпетентне управління "несистемних" політиків (напр., Президент США Д. Трамп (2016-2020) чи нинішній Президент Франції Е. Макрон) у таких країнах поки що компенсується розвинутими державними інституціями. Що не працює у нас – про якість державних інституцій чи дієву систему стримувань і противаг в Україні поки, на жаль, говорити не доводиться. Не належним чином також вирішено питання щодо розмежування у системі виконавчої влади політичних посад та посад державних службовців. Очевидно, з таким розвитком ситуації скоро різні країни прийматимуть норми, відповідно до яких політики, а не тільки публічні службовці, будуть зобов'язані якимось чином підтверджувати свою управлінську компетентність перед тим, як висувати свою кандидатуру на виборні посади [9].

Можна вважати, що й в Україні ситуація дещо зрушила з місця у зв'язку з прийняттям наприкінці 2019 р. Виборчого кодексу, який, хоча й має деякі недоліки, сприятиме активному розвитку та зміцненню інституту політичних партій. Ним закріплено, зокрема висування кандидатів у народні депутати виключно політичними партіями та запровадження виключно пропорційної системи парламентських виборів за відкритими (рейтинговими) списками [10], що має бути

бездоганно реалізовано на практиці під час чергових виборів.

Звідси, погоджуючись із багатьма дослідниками, вважаємо електоральну демократією єдиною провідною формою безпосередньої демократії як нині, так і в майбутньому, що базується на періодичних, вільних та загальних виборах на засадах політичної конкуренції при існуванні принаймні двопартійної системи. При цьому референдну форму прямої демократії вважаємо дещо підміною чи недовірою до електоральної. Адже обрані народом представники – компетентні політики – уповноважуються ним на прийняття актів і рішень держави чи місцевих громад.

1. Єрмолаєв В. Про двопалатний парламент: з історії парламентаризму в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1. С. 101-111.

2. Плохій С. Остання імперія. Занепад і крах Радянського Союзу ; пер. з англ. Я. Лебеденка, А. Сагана. Харків : Книжковий Клуб «Сімейного Дозвілля», 2019. 512 с.

3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683. URL : <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>.

4. Bartman Ch. S. Lawfare: use of the definition of aggressive war by the Soviet and Russian governments: A Dissertation Submitted to the Graduate College of Bowling Green State University in partial fulfillment of the requirements for the degree of doctor of philosophy. August 2009. 215 p.

5. Кульчицький С., Якубова Л. Кримський вузол. Вид. 2-е. Київ : ТОВ Видавництво «КЛІО», 2019. 496 с.

6. Як проводити вибори після війни — досвід Німеччини, альтернатива “формулі Штайнмаєра”. URL : <https://informnapalm.org/ua/vybory-pislia-viiny/>.

7. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL : <https://www.bundestag.de/gg>.

8. Козюбра М. Взаємозв'язки між народовладдям, парламентаризмом та верховенством права: європейські стандарти і сучасні українські реалії. *Право України*. 2019. № 10. С. 83-97.

9. Сорока С. Демократія і некомпетентність. URL : <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/01/13/7279809/>.

10. Виборчий кодекс України від 19.12.2019. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2020, № 7, № 8, 9, ст.48.

Каміль ПРИМАКОВ

доцент кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

Дар'я СКАРГА

здобувачка вищої освіти
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА В УКРАЇНІ

У сучасному суспільстві головним регулятором відносин між людьми є право. І незважаючи на певне послаблення його інструментальної цінності в деякі перехідні періоди розвитку самого соціуму, якраз праву відводиться головна роль в забезпеченні правопорядку і, зокрема, супроводі реформаційних процесів. Варто зазначити, що так званий транзитивний період у розвитку українського суспільства – це досить складний та суперечливий, часто критичний стан як держави, так і права, що пов'язаний з детальним переосмисленням самої практики їх функціонування в минулому.

Сучасний підхід до вивчення проблеми правореалізаційного процесу пов'язаний з розглядом функціональних особливостей кожної форми здійснення права (дотримання права, виконання правових норм, використання та застосування юридичних розпоряджень), а вже потім – з визначенням ефективності правореалізаційного процесу у суспільстві.

Дотримання права передбачає відмову з боку суб'єктів права від вчинення дій, заборонених юридичними нормами [1].

Учасники правових відносин при зазначеній формі реалізації права поведуться пасивно,