

Лекції № 8-9 Класифікація типових і нетипових форм безпосередньої демократії

Теоретичне осмислення демократії як такої було здійснено ще в працях античних філософів Платона, Аристотеля, Ксенофонта, Полібія, Цицерона та інших мислителів, якими було висловлено узагальнене бачення даного явища, а в подальшому, протягом розвитку правової науки, сформувалося чимало підходів до розуміння даного поняття. У процесі формування теорії демократії, науковці, зокрема сучасні, ухилялися від чіткого дефінітивного визначення демократії, що дещо ускладнює розуміння похідних від неї понять, у тому числі безпосередньої демократії. Це пов'язано із багатогранністю самої суті демократії та існуванні багатьох підходів до усвідомлення її сутності.

Досить часто демократію розглядають як певний ідеалізований устрій, за якого єдиним легітимним джерелом влади в державі визнається її народ. Але не менш поширеним є підхід, відповідно до якого її розглядають більшою мірою як систему принципів і норм, які мають бути покладені в основу побудови такої держави. Саме тому звертається увага на той факт, що наразі демократія формується більше як ідеологічна цінність, яка визначає певні стандарти суспільного життя та функціонування держави.

Пропонується розглядати демократію як організацію суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства. Воно узгоджується з базовим етимологічним змістом демократії – владою народу. Очевидно, що виходячи саме з такого етимологічного підходу Авраамом Лінкольном було сформульовано та проголошено, ставши загальновідомим, бачення демократії як правління, що належить народу, здійснюється народом та служить народу (або ж влада народу і для народу). За такого підходу демократія виступає формою організації і здійснення державної влади

народом, який є єдиним її джерелом та носієм суверенітету. Такий погляд на демократію, поза її ідеологічними та ціннісними проявами, дозволяє звернути увагу на традиційне ототожнення демократії із поняттям «народовладдя» і «народоправство», обґрунтоване ще такими відомими мислителями минулого, зокрема Т. Гоббсом, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Л. де Монтеск'є та ін.

Серед форм демократії, саме пряме народовладдя заслуговує на особливу увагу, враховуючи, що саме воно забезпечує необхідний комунікативний зв'язок між народом та владою, а також відображення задоволення дійсних потреб та інтересів суспільства. При цьому, не дивлячись на значний науковий доробок в питанні сутності безпосередньої демократії, на сьогодні, немає єдиної усталеної концепції визначення даного поняття.

Однією з основних структурних проблем політичної системи, що склалася в Україні після набуття незалежності, є фактична монополізація доступу до державного управління обмеженим колом осіб – групами монопольного економічного впливу (частіше вживаними в Україні є визначення «олігархи» або «олігархічні групи»). Чинні демократичні механізми (наприклад, вибори) традиційно використовуються олігархічними групами як інструменти для досягнення власних цілей та боротьби одна з одною. Суспільні та політичні інститути (політичні партії, ЗМІ, профспілки, недержавні громадські організації тощо) є занадто слабкими або фінансово залежними від олігархічних груп, щоби скласти їм ефективну конкуренцію у боротьбі за вплив на процеси ухвалення рішень у країні. Спроби стимулювати демократичний розвиток політичних партій (як, наприклад, запровадження державного фінансування окремих політичних партій за підсумками парламентських виборів) ситуацію не змінили. Так само як і неодноразові зміни виборчої системи (запровадження пропорційної системи виборів із закритими списками, а згодом повернення до змішаної системи виборів до Верховної Ради України). З ухваленням Виборчого кодексу

розпочата чергова реформа інституту безпосередньої демократії – виборів, що є важливим елементом реалізації принципів народовладдя, закладених в Конституції України. Запровадження Виборчим кодексом нової системи виборів на всіх рівнях покликане саме покращити представницькі функції рад депутатів, підвищити політичну відповідальність та стимулювати розвиток політичних партій.

Окрім активного залучення громадян до процесів ухвалення управлінських рішень за допомогою інститутів безпосередньої участі, використання прямої демократії відіграє ще одну важливу функцію – сприяє стабілізації держави, зокрема у процесі затвердження конституційних змін та з метою запобігання антиконституційним спробам зміни державного устрою або території України. Не заперечуючи необхідність удосконалення Основного Закону України в окремих питаннях, варто зазначити, що Конституція України попри нетривалий час, що минув з моменту її ухвалення, вже зазнавала радикальних змін у частині визначення форми державного правління (також здійснювалися спроби запровадити зміни відповідно до політичної кон'юнктури). Це зробило загальнопоширеною в експертних та політичних колах думку про те, що ухвалення Основного Закону на всеукраїнському референдумі додало би Конституції стабільності та підвищило її авторитет, оскільки існує принцип, втілений у Законі України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (до моменту втрати цим документом чинності): що було схвалене на референдумі, тільки референдумом може бути скасоване.

Таким чином, можемо підсумувати, що основними функціями інституту безпосередньої демократії є:

- конкуренція;
- контроль;
- стабілізація.

Усе це робить актуальним питання розвитку та використання форм прямої демократії в Україні як важливого елемента реалізації закладеного у Конституцію принципу народовладдя.

На сьогодні в Україні існують такі форми прямої демократії (крім виборів):

- загальні збори громадян;
- місцева ініціатива;
- громадські слухання;
- громадські обговорення;
- консультації з громадськістю;
- відкликання депутатів місцевих рад. Зазначені форми безпосередньої

участі громадян використовуються на рівні місцевого самоврядування.

До форм безпосередньої демократії, окрім загальновизнаних, ще й мітинги, походи, демонстрації та виняткові немирні форми, такі як революції, повстання, акти громадської непокори, протести, пікетування.

Окрім вище зазначених форм, деякі науковці вважають за можливе віднести до системи прямого народовладдя також революції, з'їзди, збори трудових колективів, форми реалізації імперативного мандату (накази виборців, звіти представників депутатів перед виборцями, право відкликання депутата), звіти органів та посадових осіб перед населенням.

Форми прямої демократії передбачають безпосереднє прийняття народом владних рішень або спонукання органів державної влади чи місцевого самоврядування до їх прийняття. Їх реалізація презюмує відповідну кінцеву мету у формі владного рішення. За таких обставин, діяльність окремих громадян або групи громадян, спрямована на вирішення особистих чи колективних питань, у тому числі звернення громадян, не може розглядатися як форма безпосередньої демократії. Така діяльність орієнтована на прийняття уповноваженими органами актів індивідуальної дії. Вона не тягне за собою безпосереднього прийняття нормативно-правового акту, а також не спрямована на спонукання уповноважених органів до їх

прийняття. Відтак, зазначеним ознакам відповідають, окрім виборів та референдуму, народна законодавча ініціатива, народне вето, відкликання з посад, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, обговорення, петиції, ініціативи, законодавчі пропозиції тощо. Не є формами безпосередньої демократії різноманітні прояви громадянської активності, що не мають на меті подальше ухвалення владного рішення, діяльність професійних груп, трудових колективів, а також політичних партій.

Доцільним виокремлення значної групи нетипових (допоміжних) форм безпосередньої демократії, які, поперше, не є типовими способами здійснення народом безпосереднього волевиявлення, спрямованого на реалізацію влади, носієм якої він є (мова йде про такі форми прямої демократії як народні обговорення, законодавча ініціатива, народне вето та ін., що, об'єктивно, є мало поширеними або не передбачені практикою вітчизняного народовладдя), а по-друге, виконують, насамперед, допоміжну роль, відображаючи ті суспільні настрої та ідеї, що не можуть бути виражені під час реалізації основних форм. Такі форми не мають деяких важливих рис, притаманних типовим (основним) формам прямого народовладдя.

Нетипові (допоміжні) форми безпосередньої демократії, як правило, почали формуватися лише на найновішому етапі розвитку суспільства, хоча дана ознака й не має самостійного визначального значення для запропонованої нами класифікації. На нашу думку, більш значущим є те, що такі форми не отримали суттєвого (порівняно із типовими (основними) формами), доктринального та нормативно-правового підґрунтя. Так, наукові та науково-практичні дослідження окремих нетипових форм безпосередньої демократії не набули такого поширення як це має місце у випадку з виборами та референдумами.

Нетипові (допоміжні) форми безпосередньої демократії часто не врегульовані на рівні конституції держави або ж не визнаються основним законом пріоритетними. Нерідко такі форми не мають законодавчої деталізації та опираються більшою мірою на правову культуру громадян.

Рівень правового регулювання може бути продемонстрований на прикладі форм безпосередньої демократії, що закріплені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, робота органів самоорганізації населення. Правове регулювання вищевказаних форм прямого народовладдя у вітчизняній правовій системі має деяку специфіку. Так, організаційні та процедурні питання їх реалізації мають бути врегульовані статутами територіальних громад (загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання) або спеціальним законом (органи самоорганізації населення). Проте, аналіз змісту статутів територіальних громад обласних центрів України засвідчує, що статuti обмежуються загальними положеннями щодо порядку реалізації громадянами свого права на владу у згаданих формах.

Окрім того, у своїй переважній більшості форми прямого народовладдя, які ми вважаємо нетиповими (допоміжними), не породжують за собою прийняття винятково імперативних рішень. Хоча, з огляду на принцип імперативності, характерний для безпосередньої демократії, реалізація нетипових (допоміжних) форм прямого народовладдя, за належного рівня демократизму правової системи, неминує породжувати певні правові наслідки. Такі правові наслідки можна було спостерігати в результаті нещодавніх протестних рухів у Румунії та Польщі, що потягли за собою зміну антикорупційної політики уряду та зміни напрямку судової реформи відповідно. Однак, у такому випадку мова не йде про визначені законодавством наслідки вираження волі народу у відповідних формах прямого народовладдя.

У контексті вищезазначеного варто звернути увагу на ідею «м'якої безпосередньої демократії» (soft direct democracy). Необхідність виділити зпоміж усіх форм прямого народовладдя значну групу «м'яких» форм досить детально обґрунтувала фінський політолог Майя Єске. Її науковий доробок

має тісний зв'язок із запропонованою нами класифікацією форм безпосередньої демократії

Нетипові (допоміжні) форми прямого народовладдя, враховуючи їх особливості, відіграють допоміжну роль у реалізації народом свого права на владу. Вони заповнюють прогалини народного суверенітету, які залишають після себе типові (основні) форми безпосередньої демократії та інститути представницької демократії. З огляду на допоміжний характер нетипових форм прямого народовладдя, можемо зробити висновок про те, що їхня роль та значення у реалізації конституційного принципу народного суверенітету є вторинною, а отже мінімальною та такою, що спрямована виключно на коригування локальних розривів у системі механізмів комунікації народу та влади. Проте, такий висновок буде поспішним та таким, що не відображає дійсний стан сучасних владних правовідносин у демократичних державах.

Нетипові (допоміжні) форми безпосередньої демократії характеризуються тим, що вони забезпечують безперервність процесів реалізації належної народу влади. Типові (основні) форми дійсно через свою періодичність та процедурну складність не здатні задовольнити потребу громадян у донесенні своєї волі та наданні їй форми владних рішень. Така потреба є перманентною, оскільки представницькі органи влади не мають механізмів оперативного реагування на нагальні проблеми загальнодержавного чи місцевого значення. Окрім того, інститути представницької демократії не можуть забезпечити своєчасну відповідність потреб, побажань чи вимог громадян владним рішенням, що приймаються органами влади від імені народу, а, фактично, замість народу. Безперервність комунікативного зв'язку між народом та владою здатні забезпечити такі нетипові (допоміжні) форми прямого народовладдя як колективні петиції, різноманітні елементи електронної демократії, у тому числі конструктивна робота соціальних мереж, загальні збори населення, народна законодавча ініціатива тощо. Надзвичайно важливим інститутом, який здатен забезпечити оперативне вираження волі народу, а також реагування на діяльність

держави, є участь громадян у мирних масових протестах, пікетуваннях, зборах. Сьогодні такі форми прямого народовладдя можливо видаються чи не найбільш примітивними.

Проте вони здатні ефективно виконувати покладену на нього функцію – вираження народної волі з питань, що мають неабияку суспільну вагу. На зборах, мітингах і протестних акціях здійснюється формулювання, винесення на обговорення та власне обговорення питань, що, як правило, близькі громадянам, які обізнані у аспектах проблематики, що досить часто можуть бути невідомі посадовим особам чи органам влади.

При цьому, такі форми прямого народовладдя дозволяють мінімізувати темпоральний розрив між появою питання, що підлягає вирішенню, та формуванням і вираженням позиції та волі громадян з цього приводу. Високий рівень оперативності процесів реалізації народного суверенітету забезпечується завдяки сучасним інформаційно комунікативним технологіям, на основі яких базується пряма електронна демократія. Як бачимо, нетипові (допоміжні) форми прямого народовладдя виступають тим механізмом, що забезпечує безперервність й оперативність практичної реалізації принципу народного суверенітету.

Нетипові (допоміжні) форми безпосередньої демократії дозволяють захистити народний суверенітет від протиправних посягань та обмежень. Виконання такої захисної функції гарантується реалізацією народного вето (у деяких правових системах аброгативного референдуму), відкликання з посад, а також народна правотворча ініціатива, яка дозволяє захистити громадян від ігнорування представницькими органами влади нагальних проблем суспільства

Проте в Україні наразі немає нормативно-правового забезпечення проведення всеукраїнського та місцевого референдумів. Хоча існування цих інститутів народовладдя передбачене Основним Законом України. Серед нових для України форм безпосередньої демократії, які були заявлені

Президентом та правлячою партією як перспективні для втілення, необхідно назвати такі:

- запровадження механізму відкликання депутатів, які втратили довіру виборців;

- створення інституту «народного вето» на ухвалені Верховною Радою України закони. Варто визнати, що перспективи розвитку таких форм прямої демократії, якот референдуми, відкликання депутатів (ураховуючи чималий негативний історичний досвід їх застосування в різних країнах, зокрема і в Україні), справедливо викликають у багатьох експертів та політиків застереження через високі ризики можливих маніпуляцій суспільною думкою. Тому, говорячи про розвиток чинних форм безпосередньої участі громадян або запровадження нових, необхідно передбачити запобіжники таким можливим маніпуляціям та використанню цих демократичних інститутів у деструктивних цілях (як приклад – регіональний сепаратизм). Також важливо розуміти, що різний рівень (всеукраїнський або місцевий) застосування форм безпосередньої участі громадян вимагає різних підходів. Кожному з цих рівнів властиві як свої позитивні, перспективні результати застосування, так і ризики.

Серед позитивних результатів застосування форм безпосередньої демократії на всеукраїнському та місцевому рівнях варто назвати:

- ухвалення рішень, які більше відповідають потребам та інтересам громадян;

- активне залучення громадян до процесів ухвалення рішень, що сприяє зростанню громадянської свідомості й відповідальності та підвищує рівень довіри виборців до рішень, що ухвалюються, забезпечує легітимацію влади;

- ефективну конкуренцію еліті з боку громади;

- покращення контролю за діяльністю органів влади.

До недоліків форм прямої демократії можна віднести:

- високий ризик ухвалення популістських, нереалістичних з точки зору реалізації або непрофесійних рішень, які можуть призвести до негативних

результатів. Проте необхідно зазначити, що цей ризик при застосуванні форм безпосередньої демократії, наприклад референдум, є найвищим на загальнонаціональному рівні та меншим – на місцевому. Тобто, що коротшим є термін від рівня ухвалення виборцями рішення до рівня організації життя цих виборців, то меншим є ризики невідповідності цих рішень реальності;

- високу загрозу маніпуляції громадською думкою;
- складність юридично грамотного та позбавленого двозначності формулювання питань, що виносяться на обговорення;
- складність організації та значні матеріальні витрати при застосуванні форм прямої демократії, унаслідок чого занадто часте використання цього механізму ухвалення рішень (ідеться саме про всеукраїнський референдум) стає небажаним; - ризик зупинення або дискредитації нормотворчого процесу внаслідок абсентеїзму (коли рішення, у разі запровадження законодавчої вимоги їх обов'язкового ухвалення на референдумі з мінімальним порогом явки, не можуть бути прийняті внаслідок низької участі в голосуванні громадян; або коли рішення, що були ухвалені при низькій явці виборців, мають слабку легітимність);
- використання не за призначенням – вихід предмета ініціативи за межі дозволеного законодавством переліку питань, що виносяться на голосування, зокрема загроза регіонального сепаратизму; - використання референдуму як інструменту політичної боротьби.