

ШЛЯХ УКРАЇНИ ДО КОНСОЛІДОВАНОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

Реньов Є.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри міжнародного і європейського права

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

провідний спеціаліст відділу представництва в судах та інших органах

Юридичного управління Головного управління Держгеокадастру у Харківській області

ORCID: 0000-0001-5791-0548

Реньов Є.В. Шлях України до консолідованої демократії: проблеми, перспективи та світовий досвід

Стаття присвячена актуальним проблемам демократичного поступу України в контексті конституційно-правового забезпечення безпосереднього народовладдя. Також розглядаються деякі аспекти становлення громадянського суспільства. Аналізуються причини, які не дозволяють ідентифікувати Україну як консолідовану демократію в світлі міжнародного досвіду.

У статі аналізуються складнощі, з якими Україна зіштовхнулася в процесі демократичної трансформації. Демократичною є держава, що ґрунтується на теорії народного суверенітету та визнанні народу єдиним джерелом влади, послідовному гарантуванні прав і свобод людини й громадянина, забезпеченні їх рівності, реальної участі в управлінні справами суспільства і держави.

Незважаючи на наявність формальних інститутів демократії і народовладдя, не варто переоцінювати українську демократію, звертаючи особливу увагу на сутнісні аспекти. Україна за всіма показниками не може вважатися консолідованою демократією. Демократичний поступ й досі вважається достатньо повільним, адже на заваді стають корупція та обмежене поле громадської ініціативи.

Нині є назрілою проблема надання справді реальної сили рішенням всеукраїнського референдуму. Нагальним є вирішення ще однієї проблеми у сфері прямої демократії, а саме законодавчого врегулювання питання місцевих референдумів, проведення яких фактично неможливе протягом останніх восьми з половиною років. Прийняття відповідного закону має надважливе значення для нашого суспільства, оскільки може знизити соціальну напругу та змінити протестний майданчик – з неефективних демонстрацій до продуктивних та конструктивних голосувань.

З точки зору сталих, консолідованих демократій Україна поки що залишається демократією електоральною, тобто нестабільною. І для її ствердження остаточно, перетворення на консолідовану потрібно ще багато часу.

Ключові слова: демократія, демократичний транзит, народовладдя, референдарна демократія, вибори.

Renov I.V. Ukraine's Way to a Consolidated Democracy: Issues, Prospects and International Experience

The article is devoted to current issues of democratic progress of Ukraine within the framework of the constitutional and legal provision of direct government by the people. Some aspects of the civil society formation are also considered. The reasons which do not allow Ukraine to be identified as a consolidated democracy in the light of international experience have been analyzed.

The article analyzes the difficulties faced by Ukraine in the process of democratic transformation. Democratic state is a state based on the theory of popular sovereignty and the recognition of the people as the only source of power, the consistent guarantee of human and civil rights and freedoms, ensuring their equality, real participation in the management of the affairs of society and the state.

Despite the existence of formal institutions of democracy and government by the people, the Ukrainian democracy shouldn't be overestimated, paying particular attention to the essential aspects. Ukraine cannot be considered as consolidated democracy for all indicators. Democratic progress is considered slow, as corruption and a limited field of public initiative stand in the way.

Currently, the problem of ensuring a genuine effect for the decisions of the all-Ukrainian referendum is an overdue issue. It is urgent to solve another problem in the sphere of direct democracy, namely the legislative settle-

ment of the issue of local referendums, which have been actually impossible for the last eight and a half years. The adoption of this law is of paramount importance to our society – it can reduce social tensions and change the protest area – from ineffective demonstrations to productive and constructive voting.

In terms of sustainable, consolidated democracies, Ukraine still remains an electoral, that is, unstable country. And for its final establishment, transformation into a consolidated one a great amount of time is still needed.

Key words: democracy, democratic transition, government by the people, referendum democracy, elections.

Постановка проблеми. Незважаючи на кризові процеси економічного характеру, а також зовнішню агресію, що направлена на порушення суверенітету та територіальної цілісності України, наша держава продовжує своє поступове зближення з Європою. Однак ключовим індикатором є не безвізовий режим між Україною та Європейським союзом або ж підвищення соціальних стандартів до рівня наших західних сусідів. Першочерговим завданням є формування громадянського суспільства, яке має позбутися «радянських вад» і остаточно сприйняти філософію сім'ї цивілізованих європейських країн.

Згодом демократичний поступ відобразиться і на якості життя населення. Вченими доведено: країни, які демонструють найвищі показники розвитку демократії, мають усереднений рівень доходу, який в 4 рази перевищує аналогічні показники країн з найнижчим рівнем розвитку демократії. Зростання рівня розвитку демократії призводить до покращення життя людей у багатьох важливих відносинах [1, с. 33].

Важливість подальшого демократичного поступу України у квітні цього року була підкреслена і під час довгоочікуваної телефонної розмови Володимира Зеленського та Джозефа Байдена. Президент США націлений на стратегічне партнерство двох країн задля підтримки плану Володимира Зеленського щодо боротьби з корупцією та реалізації програми реформ, заснованої на спільних демократичних цінностях, які забезпечують справедливість, безпеку і процвітання народу України» [2]. Глава нашої держави в свою чергу запевнив, що Україна та США стоять пліч-о-пліч, коли йдеться про зміцнення демократії [3].

Тож у цей момент, коли Україна зробила свій цивілізаційний вибір та залучилася підтримкою партнерів на міжнародній арені, необхідно проаналізувати причини, які не дозволяють ідентифікувати нашу державу як консолідовану демократію.

Стан опрацювання цієї проблематики. Проблеми демократизації України у своїх працях підіймали такі науковці: Ю.Г. Барабаш, Г.В. Берченко, Ф.В. Веніславський, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, Л.М. Шипілов та інші. Питання консолідованої демократії розглядали зарубіжні вчені Збігнев Бжезінський, Самуель Гантінгтон, Ларрі Даймонд, Джузеппе ді Пальма, Террі Карл, Данкварт Растроу, Андреас Шедлер, Філіпп Шміттер та інші.

Метою статті є розгляд сучасних проблем демократичного поступу України в контексті конституційно-правового забезпечення безпосереднього народовладдя, аналіз причин, які не дозволяють ідентифікувати Україну як консолідовану демократію в світлі міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Конституція у ст. 1 визначає Україну демократичною державою. Принцип демократії означає, що держава заснована на здійсненні реального народовладдя, повазі до прав та свобод людини і громадянина, на їх активній участі у формуванні державного апарату і здійсненні контролю за його діяльністю через вибори та представницькі установи.

Подібно до того, як народ є джерелом державної влади, народний суверенітет є джерелом суверенітету демократичної держави [4, с. 38-39]. Тож маємо можливість констатувати, що в Україні існують усі зовнішні атрибути, а також інститути демократичної республіки. До них можна віднести Президента України, функціонуючі Кабінет Міністрів України, Верховну Раду України, багатопартійну систему, демократичні вибори, свободу слова та свободу мирних зібрань.

Попри це, за ключовими показниками Україна вважається електоральною демократією, а не консолідованою. Режим електоральної демократії влучно описав австрійський політолог Андреас Шедлер, який розглядає його як граничний між авторитарним та ліберальним. Відзначається, що такий термін використовується для позначення якогось специфічного типу напівдемократії – того режиму, якому вдається проводити конкурентні, вільні та чесні вибори з залученням широкого кола населення, але який не може захистити політичні і громадянські свободи, що є суттєво важливими для ліберальної демократії [5].

У цьому контексті консолідована демократія має сприйматися як кінцевий етап демократичного транзиту, індикаторами якого є успішне інституційне закріплення демократії (ефективна діяльність політичних інститутів, громадянська активність).

Як слушно зазначав професор Каліфорнійського університету Джузеппе ді Пальма, консолідація демократії означає синхронне формування як діючих демократичних інститутів, так і демократичної політичної культури, що призводить до автоматичного зв'язку консолідації з набуттям легітимності [6, с. 138].

Шлях до консолідованої демократії бачиться у послабленні (впорядкуванні) вертикальних зв'язків суспільної взаємодії, розширенні поля громадської ініціативи та творчості, реформі політичної системи, змістом якої має бути гармонійне поєднання системи призначень із центру (професіоналів високого класу) і формування місцевих органів влади та управління населенням [7, с.202-203].

Правильний рух України підтверджує міжнародна правозахисна організація Freedom House, яка у доповіді «Країни у перехідному періоді 2020» констатує зростання демократичних показників. Вітчизняну демократію у 2020-му оцінили в 3,39 бали, коли у 2018-му було 4,64 бали (1 бал – показник стійкої демократії, а 7 – це усталений авторитарний режим) [8].

Однак демократичний поступ й досі вважається достатньо повільним, адже на заваді стають корупція та обмежене поле громадської ініціативи. Виходячи з теоретичних засад європейського конституціоналізму, який вказує на демократію, що детермінує свободу, справжня демократія може існувати лише в суспільстві політично рівних та вільних суб'єктів. Тому незважаючи на наявність формальних інститутів демократії і народовладдя, не варто переоцінювати українську демократію, звертаючи особливу увагу на її сутнісні аспекти.

Ще раз підкреслимо, що на сьогодні на конституційному рівні визнається не лише належність влади народу (володіння політичною владою), але й право здійснювати цю владу, оскільки в Україні народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади. У Конституції зазначається, що народ може здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

У п. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини, прийнятої Генеральною Асамблеєю, принципи демократії чітко визначені в положенні «воля народу повинна бути основою влади уряду» [9]. Безпосередньою демократією, за визначенням В.Л. Федоренка, є пряме волевиявлення Українського народу або територіальних громад із найважливіших питань суспільного та державного життя чи питань місцевого значення, що здійснюється шляхом проведення виборів, референдумів або в інших, визначених Конституцією і законами України формах народовладдя, та передбачає прийняття рішень відповідної юридичної сили [10, с. 287].

Як основні форми безпосереднього народовладдя закріплюються вибори, референдуми, виявлення громадської думки, які характеризуються голосуванням, обговоренням та зборами. Однак необхідно зазначити, що обговорення та слухання варто віднести до інститутів учасницької демократії, адже вони не можуть бути зараховані до форм безпосередньої демократії.

Формами народного волевиявлення є лише форми безпосередньої демократії, результати яких є обов'язковими, остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади України [4, с. 504].

Особливою формою безпосереднього народовладдя є всеукраїнський референдум. Ця форма характеризується особливим змістом прийнятих рішень, безпосередньою владною діяльністю виборчого корпусу. Нині є актуальною проблема надання справді реальної сили рішенням всеукраїнського референдуму, адже відсутність ефективного механізму імплементації результатів референдуму в національне законодавство дозволяло політичним елітам блокувати не вигідні для себе рішення народу. Необхідно згадати 2000-й рік, коли абсолютна більшість громадян підтримала пропозиції обмеження депутатської недоторканності та зменшення конституційного складу парламенту, але результати референдуму так і не було реалізовано.

А 26 квітня 2018 року Конституційний Суд України взагалі визнав таким, що не відповідає Конституції України, Закон «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року, в результаті чого останній втратив чинність. Три роки держава не мала відповідного законодавчого акту, що фактично зумовило обмеження народовладдя і реалізацію конституційного права громадян самостійно та безпосередньо вирішувати державні питання.

Як зазначає А.М. Колодій, за умови відсутності сучасних та таких, що відповідають світовим стандартам, законодавчих актів про всеукраїнський та місцеві референдуми, всенародні опитування (плебісцити), демонстрації, мітинги, вуличні походи та збори громадян серйозно вести мову про наявність в Україні демократії або ж нормативних основ для її розвитку є безпідставним [11, с. 13].

І лише 11 квітня 2021 року набрав чинності Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 року. Його впровадження у життя має повернути громадянам один з найважливіших важелів впливу на управління державою.

В той же час, нагальним є вирішення ще однієї проблеми у сфері народовладдя та прямої демократії, а саме законодавчого врегулювання питання місцевих референдумів, проведення яких фактично неможливе протягом останніх восьми з половиною років. Наразі напрацьований відповідний законопроект, який вивезений на громадське обговорення. Прийняття зазначеного закону має надважливе значення для нашого суспільства, оскільки може знизити соціальну напругу та змінити протестний майданчик – з неефективних демонстрацій до продуктивних та конструктивних голосувань.

У цьому контексті необхідно згадати слова батька транзитології, запрошеного професора Гарвардського університету Данкварта Растоу, який зазначав, що основа демократії – це не максимальний консенсус. Суть демократії полягає у звичці до розбіжностей та примирення з приводу постійно мінливих питань [12, с. 363].

Суттєві складнощі виникають і під час виборів. Як слушно зазначає Ф.В. Веніславський, в Україні за час незалежності законодавче регулювання виборчого процесу і по виборах народних депутатів України, і по виборах органів місцевого самоврядування змінювалося декілька разів – як правило, напередодні чергових виборів, що вже саме по собі є вкрай негативним і не відповідає загально визнаним демократичним стандартам. При цьому зміна типу виборчої системи здебільшого обумовлювалася не пошуком її оптимальнішої моделі, а прагматичним розрахунком політичних сил, що перебували при владі і намагалися її утримати саме таким шляхом [13, с. 50].

Яскравою ілюстрацією політизації виборів можна вважати і ситуацію в одномандатному виборчому окрузі № 87 на проміжних виборах народного депутата України 28 березня 2021 року (Івано-Франківська область), що викликала багато нарікань у незалежних спостерігачів.

Зокрема, Комітет виборців України відзначив надмірну політизацію роботи окружної виборчої комісії [14]. Спостерігачі наголошували, що під час прийняття рішень про перерахунок голосів комісія діяла заполітизовано, вимагаючи перерахунку голосів на дільницях без достатніх для цього підстав.

Доречно згадати думку професора Стенфордського університету Ларрі Даймонда [15, с. 76]. Вчений стверджував, що демократія не може вважатися консолідованою, коли існують політично значимі колективні актори, які конкурують з легітимними демократичними інститутами та систематично порушують конституційні норми, закони і процедури.

Як наслідок, ситуація на Прикарпатті призвела до того, що постановою Великої палати Верховного Суду від 01 травня 2021 року був визнаний протиправним і скасований протокол Центральної виборчої комісії від 22 квітня 2021 року про результати виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі № 87. У зазначеній постанові суд зазначив: «Конче важливо, щоб реалізація права громадян будь-якої держави на обрання своїх представників до органів управління державою була не тільки гарантованою Конституцією України, але й забезпечена дотриманням усіх процедур виборчого процесу його учасниками, врахуванням кожного голосу, розглядом кожного зауваження тощо. Чесний підрахунок голосів виборців є ключовою умовою проведення демократичних виборів» [16].

Таким чином, оновлення законодавчої бази з питань народовладдя та прямої демократії жодним чином не поліпшить демократичні процеси у державі, якщо цих норм не буде дотримуватися суспільство в цілому та представники влади зокрема.

На жаль, це вже стосується проблем свідомості самих громадян, які не сприймають власний голос як ефективний інструмент, спроможний сприяти якісним змінам в державі, а також не розуміють власної відповідальності. У цьому контексті варто згадати висловлювання німецького філософа Карла Ясперса: «Кожна людина солідарно відповідає за те, як нею керують» [17, с. 25]

Як пояснює О.Ю. Тодика, народовладдя не завжди оцінюється громадянами як конституційно-правова цінність. Це обумовлюється такими факторами: а) рівнем правової і політичної культури громадян; б) якістю законодавства, що регулює відносини народовладдя; в) практикою його реалізації, в тому числі ступенем застосування «брудних» виборчих технологій і адміністративного ресурсу; г) якістю правовиховної діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, структур громадянського суспільства, особливо політичних партій; г) ефективністю функціонування представницьких органів, відображення в законотворчій роботі парламенту інтересів народу [18, с. 170].

Необхідно усвідомити, що демократичним цінностям, як і цінностям свободи, передують важкий історичний шлях перед тим, як вони стануть складовими суспільного життя більшості українців. Здійснення суверенних прав молодіжкою Українською державою вимагає нових підходів, оновленого сприйняття і розуміння його змісту [19, с. 4].

Висновки. Україна за всіма показниками не може вважатися консолідованою демократією, що підтверджують розглянуті у статті суттєві проблеми у сфері народовладдя та прямої демократії. У зв'язку з цим існує велика специфіка конституювання демократії як цінності. І для її ствердження остаточно, перетворення на консолідовану потрібно ще багато часу, а також необхідна постійна підтримка західних партнерів.

Самуель Гантінгтон, экс-директор Інституту стратегічних досліджень у Гарвардському університеті, влучно зауважив, що зовнішнє середовище, сприятливе для демократії, буде сприятливим і для її консолідації [20, с. 294]. Тому вплив міжнародних факторів (зокрема дружніх держав і міжнародних організацій) на швидкість та ефективність демократичного транзиту не варто недооцінювати. Це доводить приклад колишніх соціалістичних країн у Східній і Центральній Європі, які після розпаду СРСР та припинення дії Варшавського договору знайшли себе у європейському цивілізаційному просторі.

Список використаних джерел:

1. Демократизация: учеб пособие / сост. и науч. ред.: К.В. Харпфер, П. Бернхаген, Р.Ф. Ингхар, К. Вельцель. Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2015. 708 с.
2. Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Volodymyr Zelenskyy of Ukraine. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/02/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-volodymyr-zelenskyy-of-ukraine> (date of access: 10.05.2021).
3. Володимир Зеленський і Джо Байден обговорили розвиток демократії в Україні та США. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-i-dzho-bajden-obgovorili-rozvitok-demokr-67765> (дата звернення: 10.05.2021).
4. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. Національна академія правових наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2012. 1128 с.
5. Шедлер А. Что представляет собой демократическая консолидация? URL: http://old.russ.ru/politics/meta/20001003_schedler.html (дата звернення: 10.05.2021).
6. Di Palma Giuseppe. To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions. Berkeley: University of California Press, 1990. 138 p.
7. Бортніков В. Загальне та особливе демократичного транзиту України / В. Бортніков, А. Куницька. Наукові записки нац. ун-ту «Острозька академія». Серія: Політичні науки. 2008. Вип. 3. С. 194-204.
8. Nations in transit 2020: Ukraine (report). Freedom House. 2020. URL: <https://freedomhouse.org/country/ukraine/nations-transit/2020> (date of access: 10.05.2021).
9. Загальна декларація прав людини (прийнята та проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 10.05.2021).
10. Федоренко В.Л. Конституційне право України: підруч. / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ: Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.
11. Колодій А.М. Громадянське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови. Право України. 2010. № 7. С. 12-17.
12. Rustow Dankwart. Transitions to Democracy: Toward a Dynamics Model. Comparative Politics, 1970, Vol. 2, no. 3 (Apr. 1970), pp. 337-363.
13. Веніславський Ф.В. Ідея народовладдя в теорії та практиці українського державотворення (соціально-правова цінність ідеї народовладдя). Вісник Конституційного Суду України. Київ: Ін Юре, 2011. № 3. С.48-56.
14. У 87 округів наявні ознаки виборчих фальсифікацій, КВУ. URL: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:u-87-okruzi-naivni-oznaky-vyborchukh-falsyfikatsii-kvu> (дата звернення: 10.05.2021).
15. Diamond Larry Jay. Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999. 384 p.
16. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 1 травня 2021 року по справі № 9901/114/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96695007> (дата звернення 10.05.2021)
17. Jaspers Karl. Die Schuldfrage. Von der politischen Haftung Deutschlands (1946). München, Zürich: Piper, 1996.
18. Тодика О.Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. Харків: Право, 2007. 480 с.
19. Ковтун В.І. Гарантії державного суверенітету України: конституційні аспекти: монографія. Харків: Фактор, 2014. 216 с.
20. Хантингтон С. Третья Волна: демократизация на исходе 20 века. Москва: РОССПЭН, 2003. 368 с.