

Михайлов Михайло,

кандидат юридичних наук, старший
викладач кафедри публічного управління,
адміністрування та права
Національного університету «Полтавська
політехніка імені Юрія Кондратюка»,
адвокат
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8457-2254>

БЕЗПОСЕРЕДНЯ ДЕМОКРАТІЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАРОДУ НА ВЛАДУ

Проаналізовано проблеми реалізації народовладдя в умовах воєнного стану. Встановлено, що безпосередня демократія є важливим елементом втілення у життя принципу народного суверенітету. Цей принцип не підлягає обмеженню. Захист народного суверенітету – це важлива складова оборонної функції держави. Обґрунтовано необхідність поміркованого підходу до обмеження права громадян на безпосереднє здійснення влади. Здійснено пошук можливих форм та виявів безпосередньої демократії, які могли би забезпечити втілення у життя дійсної волі громадян незалежно від запровадження режиму воєнного стану. Запропоновано розпочати комплексну роботу щодо вивчення можливості створення блокчейн-платформ прямої електронної демократії.

Ключові слова: безпосередня демократія, народовладдя, народний суверенітет, режим воєнного стану, е-демократія.

Mykhailov M.

Direct Democracy During Martial Law: Ways to Realize the People's Right to Power

The article is devoted to the analysis of the problem of realization of democracy in the conditions of martial law. It has been established that direct democracy is an important element in the implementation of the principle of people's sovereignty. This principle is not limited. Protection of people's sovereignty is an important component of the state's defense function.

It was established that the restriction of human and civil rights, as well as the redistribution of powers between public authorities and local governments, aimed at ensuring defense capability and bringing victory closer. Not all current issues that need to involve citizens are related to solving such problems. Therefore, the author concludes that the limited use of direct democracy during martial law is quite appropriate.

The author substantiates the need for a moderate approach to restricting the right of citizens to directly exercise power. The search for possible forms and manifestations of direct democracy, which could ensure the implementation of the real will of citizens, regardless of the martial law. The author considers the institution of direct electronic democracy to be the most successful for this. Its implementation is possible at least at the local level in the regions, where it is possible to ensure the verification of citizens and further rule-making process by the representative authorities. It is proposed to start comprehensive work on studying the possibility of creating blockchain platforms for direct e-democracy.

Keywords: direct democracy, democracy, popular sovereignty, martial law, e-democracy.

Постановка проблеми. Дослідження питання практичного втілення народовладдя не втрачає актуальності з моменту проголошення народу єдиним носієм влади. Здебільшого це пов'язано із перманентним пошуком ефективних форм безпосередньої демократії, який зумовлений втратою виборами як основною формою прямого народовладдя, можливості забезпечення належного комунікативного зв'язку між державою та суспільством.

Російська агресія та вимушене запровадження воєнного стану актуалізували іншу сторону проблематики безпосереднього здійснення влади народом, яка була прихована від науковців у мирний час. Конституція України встановлює можливість тимчасового обмеження деяких прав і свобод людини та громадянина в умовах воєнного стану. Профільний закон «Про правовий режим воєнного стану» встановлює безальтернативну заборону на проведення виборів чи референдуму під час дії спеціального правового режиму.

Обмеження мають тимчасовий характер, проте дійсна їх тривалість завжди невизначена та більша, ніж та, що може вважатися бажаною в конкретних умовах. Протягом цього часу потреба встановлення міцного комунікативного зв'язку між державою та суспільством не зникає, а необхідність своєчасного реагування на мирні запити громадян може навіть збільшуватись, особливо на місцевому рівні. Постає необхідність пошуку форм та проявів безпосередньої демократії, які могли би гарантувати безперервну дію положень ст. 5 Основного Закону в частині права народу на безпосереднє здійснення влади. Такі форми та вияви мають забезпечити баланс між гарантіями законності та безпеки в умовах спеціальних правових режимів та необхідністю втілення законної волі громадян у життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробці та теоретичному обґрунтуванню дієвих механізмів прямого народовладдя присвячено праці вітчизняних учених-правників О. О. Галус, В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук, Л. М. Шипілова та ін. Чималий вклад у доктрину безпосередньої демократії здійснено зарубіжними науковцями: М. Гунелем, Р. Далем, Л. Дюгі, Дж. Кіном. Ю. П. Жванко, Н. В. Коваленко, О. В. Лазукова, С. К. Могил, інші науковці у своїх дослідженнях приділили увагу різним аспектам спеціальних правових режимів, у тому числі режиму воєнного стану.

Проте серед значного наукового доробку немає фундаментальних досліджень проблеми реалізації права народу на владу в умовах воєнного стану. Конституціоналісти оминають своєю увагою екстремальні умови функціонування держави. В межах адміністративного права акценти зміщуються на користь публічного адміністрування. Питання практичного втілення принципу народного суверенітету під час дії спеціальних правових режимів не розкрито.

Мета дослідження – обґрунтування важливості пошуку (та власне пошук) форм та виявів безпосередньої демократії, які дозволили би забезпечити практичне втілення принципу народного суверенітету незалежно від запровадження режиму воєнного стану в країні чи окремих її регіонах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Принцип народного суверенітету проголошується ст. 5 Конституції України. У науковому співтоваристві склався доволі усталений триєдиний підхід до його розуміння: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування; народу гарантується виключне право вирішувати найбільш важливі питання державного і суспільного життя [1, с. 8]. Влада народу – це влада не абстрактного співтовариства, а залучення до її здійснення кожного громадянина [1, с. 19].

Е. Балмер зазначив, що пряма демократія є вираженням народного суверенітету – права громадян вирішувати питання принципової важливості безпосередньо та владно без посередництва своїх представників [2].

Отже, безпосереднє здійснення влади – одна з базових правомочностей українського народу. Саме тому М. І. Ставнійчук слушно розглядає безпосередню демократію як систему форм безпосереднього владного волевиявлення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні [3, с. 289]. Безпосередня демократія спрямована на ухвалення владних рішень, що мають великий суспільний інтерес у межах держави та / або окремої територіальної одиниці. Такі владні рішення стають результатом прямого волевиявлення носія суверенітету, тобто їх приймає безпосередньо сам народ або ж за його ініціативи чи на його вимогу. Різноманітні форми безпосередньої демократії забезпечують безперервність процесів реалізації належної народу влади, оскільки потреба громадян у донесенні своєї волі та наданні їй форми владних рішень є перманентною.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає, що воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Типові (основні) форми безпосередньої демократії (вибори та референдум) можуть реалізовуватись тільки в умовах загального правового режиму. Спеціальні законодавчі обмеження, що визначені статтею 19 Закон України «Про правовий режим воєнного стану» унеможливають проведення виборів та референдумів під час дії воєнного стану. Додаткова заборона на проведення виборів опосередковано міститься у Конституції, де визначено положення про продовження строку повноважень Верховної Ради України до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Аналогічним чином повністю зупиняється дія нетипових (допоміжних) форм безпосередньої демократії, які реалізуються у формі зібрань (збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, консультації, мітинги, пікети тощо). Така ситуація викликана заборонами на проведення масових зібрань та акцій на час воєнного стану.

Встановлення спеціальних обмежень пов'язано з тим, що під час дії особливого правового режиму допустимим вважається тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина. Окрім того, відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування надаються повноваження, необхідні для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та гарантування національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Серед значного переліку обмежень та управлінських заходів відсутні прямі чи навіть опосередковані згадки про можливість обмеження принципу народного суверенітету у розумінні статті 5 Конституції України. Фактично усі складові цього принципу не можуть бути об'єктами втручання. Д. Альтман у дослідженні, присвяченому реалізації народного суверенітету через пряму демократію, зазначив, що суспільство має право очікувати на те, що будь-яка складова частина демократії, у тому числі свобода вираження поглядів, буде виконуватися в будь-який час і на невизначений термін у майбутньому [4]. Це повною мірою підтверджує необхідність пошуку балансу між тимчасовим обмеженням можливості реалізації форм безпосередньої демократії та гарантуванням безперервності здійснення державної влади народом, який є єдиним її джерелом та носієм суверенітету.

Аналіз законодавчих актів, які врегульовують спеціальні екстремальні правові режими, свідчить, що за основу тимчасових обмежень прав і свобод людини і громадянина взято принцип забезпечення стабільності державного управління, а також безпеки громадян і держави загалом в умовах надзвичайного чи воєнного стану. Законодавство про правовий режим воєнного стану визначає, що будь-які додаткові повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування або їх перерозподіл націлені тільки на досягнення перемоги над агресором та забезпечення територіальної цілісності держави. Аналогічно обмеження прав людини та громадянина зумовлюються тільки наявними загрозами. Р. І. Мельник та Т. П. Чубко зазначають, що такий характер правового регулювання в умовах спеціальних правових режимів має не так обмежувальний, як забезпечувальний характер [5, с. 128]. Фактично мова йде про заходи забезпечення досягнення конкретної мети. Встановлення вищезазначених управлінських та обмежувальних заходів для досягнення інших цілей та завдань чи поза наявними загрозами недопустимі.

Отже, презюмується, що проведення виборів, референдуму та використання інших форм безпосередньої демократії, що реалізуються шляхом зборів громадян, недоцільні під час воєнного стану. Вони ставлять під загрозу життя та здоров'я громадян, а також можуть порушити стабільність діяльності управлінського апарату. Такий спосіб правового регулювання державно-владних правовідносин можна вважати виправданим та загально визнаним. Так, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) вказує на справедливість відповідних обмежень. Зазначено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану основні проблеми в суспільстві можуть суттєво відрізнятись від тих питань, на яких дійсно варто зосередити увагу під час виборів. Навіть якщо проведення передвиборчої кампанії можливе під час надзвичайного стану, відтермінування виборів може призвести до більш ґрунтовного обговорення, яке необхідне для того, щоби пізніше провести вільні та справедливі вибори [6].

Оборонна функція держави спрямована не тільки на обстоювання суверенітету державного, а й на недопущення втручання у народний суверенітет та намагання агресора підмінити його своєю військово-політичною волею. Системне тлумачення ст. 5 Конституції України та положень ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» свідчить про тяжіння законодавця до ідеї достатності здійснення влади через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Проте обмеження належної комунікації народу та держави, а також своєчасного реагування на проблеми, не пов'язані власне із воєнним станом, викликає сумніви. Не всі питання поточного функціонування держави та суспільства, які можуть бути вирішені через реалізацію форм прямого народовладдя, безпосередньо пов'язані із процесом надання відсічі збройній агресії.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не передбачає обмеження безпосередньої демократії. Це свідчить про те, що пошук шляхів реалізації права народу на владу в умовах воєнного стану є відкритим та доречним. На момент написання статті відсутня законодавча база, яка передбачала би наявність ефективних форм безпосередньої демократії, здатних рівною мірою слугувати виразником волі українського народу у мирний та воєнний час. Тому фундаментальні дослідження та пілотні проекти мають бути частиною державної політики. Це дасть змогу суспільству бути готовим до можливих викликів, які, на жаль, можуть знову виникнути перед Україною у майбутньому.

Головні критерії вибору доцільних форм безпосередньої демократії такі: безпека учасників, безпека інформації, процесів реалізації належної народу влади, а також високий ступінь комунікативного зв'язку між народом та владою. Фізична участь громадян у різноманітних формах прямого народовладдя під час

режиму воєнного стану неможлива насамперед через неможливість гарантування їх безпеки. У такому разі варто застосовувати електронну (віддалену) форму участі.

Вважаємо, що вищезазначеним критеріям може відповідати пряма електронна демократія. Це комплексний інститут, який охоплює чимало механізмів реалізації народом своєї влади. Її зміст полягає у використанні інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ) з метою безпосередньої участі народу в режимі онлайн у процесі прийняття владних рішень чи спонуканні відповідних органів публічної влади до їх прийняття. Згідно з позицією Європейського Парламенту ІКТ мають сприяти переходу до форми демократії, що є більш активною та дорадчою і буде відповідати запитам та інтересам громадян [7]. Пряма електронна демократія – це особливо технократична форма безпосередньої демократії та охоплює механізми інших форм прямого народовладдя. Вона характеризується свободою, прозорістю, доступністю та незалежністю.

З урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану можливе розроблення обмежених напрямків використання механізмів електронних петицій, електронної законодавчої чи правотворчої ініціативи, електронного народного вето. Їх реалізація можлива принаймні на місцевому рівні у регіонах, де можна забезпечити верифікацію громадян та подальший нормотворчий процес з боку представницьких органів влади.

Як у мирний, так і у воєнний це зумовить позитивні зрушення в державному управлінні, що полягає у поступовій відмові від громадянсько-центричного підходу (citizen-centric approach), коли уряд приймає рішення, спрямовані на задоволення потреб суспільства, та переходу до громадянсько-рушійного підходу (citizen-driven approach), коли саме суспільство формує свої потреби і доносить їх до влади або ж вказує їй на необхідні шляхи їх задоволення [8]. Таке зміщення управлінських акцентів жодним чином не суперечитиме гарантіям безпеки та стабільності, які визначені у Конституції України та ЗУ «Про правові засади режиму воєнного стану» та полягають у наданні переваги адміністративним методам з метою відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Ми вже зазначали, що не всі питання повсякденного цивільного життя стосуються обороноздатності держави. Встановлення чіткої сфери застосування механізмів електронної демократії мінімізує будь-які ризики.

Питання інформаційної безпеки таких демократичних процесів має бути предметом комплексних досліджень як правників, так і фахівців ІТ галузі. Видається за можливе використання новітньої технології блокчейн – публічної збірки інформації, яка відображається консенсусом більшості її учасників. Будь-яка інформація, що потрапила до такої збірки, вже не може бути видалена з неї [9].

Україна має достатні можливості для того, аби стати майданчиком для становлення так званої «блокчейн демократії». Відтак, вважаємо виправданим запровадження загальнонаціональної блокчейн-платформи, що дасть змогу громадянам, які зареєстрували на ній свій обліковий запис, брати участь у всіх владних процесах. Залежно від характеру таких процесів, участь може бути як дорадчою, так і імперативною. Наприклад, такі технології дозволять надати громадянам право дорадчого голосу в процесі розгляду законопроектів у Верховній Раді України, нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Зазначені нововведення сприятимуть зміцненню правопорядку в державі та легітимізації влади.

Висновки. Принцип народного суверенітету може набувати ознак суспільної, політичної та правової реальності тільки в разі наявності широкого кола форм прямого народовладдя, за допомогою яких народ має реальну можливість втілити свою справжню волю у повсякденне життя. Оборонна держава полягає не тільки у обстоюванні національного, а й народного суверенітету. Тому з огляду на те, що потреба громадян у донесенні своєї волі та наданні їй форми владних рішень є перманентною, народний суверенітет не може бути обмежений незалежно від конкретного правового режиму.

Спеціальні гарантії безпеки та стабільності, що запроваджуються в період воєнного стану є безумовними. Проте будь-які обмеження участі громадян у різноманітних формах безпосередньої демократії потрібно протиставляти впровадженню механізмів прямого народовладдя, які не суперечать зазначеним гарантіям та не стосуються вирішення питань оборони країни.

Найбільш вірогідним способом гарантування практичного втілення народного суверенітету, а отже, права народу на безпосереднє здійснення влади, є механізми прямої електронної демократії. Використання ІКТ дає змогу обрати безпечні шляхи прийняття рішень, спонукання до їх прийняття чи участі у їх прийнятті. Фахівці ІТ-галузі мають оцінити, чи спроможні блокчейн-технології бути основою загальнодержавної чи місцевих платформ прямого народовладдя як у мирний, так і у воєнний час.

Список використаних джерел

1. Щербанюк О. В. Народний суверенітет і реалізація владоспроможності демократичної держави : монографія. 2013. 306 с. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/shcherbanyuk_o.v._narodnyu_suverpnytet.pdf (дата звернення: 06.05.2022).
2. Bulmer E. *Direct Democracy: International IDEA Constitution-Building Primer*
3. Stockholm (Sweden), 2017. 33 p. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-primer.pdf> (дата звернення: 06.05.2022).
4. Ставнійчук М. *Форми безпосередньої демократії. Конституційне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге доопр. вид. Київ : Наук. думка, 2000. С. 286–342.*
5. David Altman. *Direct Democracy Worldwide*. URL: https://www.researchgate.net/publication/288427223_Direct_Democracy_Worldwide (дата звернення: 06.05.2022).
6. Мельник Р. І., Чубко Т. П. Проблеми обмеження прав і свобод людини в умовах дії спеціального правового режиму. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2006. № 1. С. 125–134.
7. Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування. Європейська комісія за демократію через право. Страсбург 2020. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-ukr) (дата звернення: 06.05.2022).
8. On e-democracy in the European Union: potential and challenges (2016/2008(INI)): report: 16.2.2017. *European Parliament* : офіц. сайт. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0041+0+DOC+XML+V0//EN> (дата звернення: 06.05.2022).
9. Rogers D. *Monitory Democracy as Citizen-driven Participatory Planning: The Urban Politics of Redwatch in Sydney*. *Urban Policy and Research*. 2016. Vol. 34, Iss. 3. P. 225–239. URL: <https://doi.org/10.1080/08111146.2015.1077804> (дата звернення: 06.05.2022).
10. Crosby M., Nachiappan, Pattanayak P., Verma S., Kalyanaraman V. *BlockChain Technology*. Sutardja Center for Entrepreneurship & Technology Technical Report. 2015. 35 p. URL: <http://scet.berkeley.edu/wp-content/uploads/BlockchainPaper.pdf> (дата звернення: 06.05.2022).

References

1. *Shcherbanyuk O.V. (2013) Narodnyi suverenitet i realizatsiia vladospromozhnosti demokratychnoi derzhavy [People's sovereignty and the realization of the power of a democratic state]: monograph*. Retrieved from https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/shcherbanyuk_o.v._narodnyu_suverpnytet.pdf [in Ukrainian].
2. Bulmer, E. (2013). *Direct Democracy: International IDEA Constitution-Building Primer 3. Stockholm (Sweden), 2017. 33 p.* Retrieved from <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-primer.pdf>
3. Stavnichuk, M. (2000). *Formy bezposerednoi demokratii. Konstytutsiine pravo Ukrainy: pidruchnyk*, 2nd Ed. V.F. Pogorilka. Kyiv: Nauk. Dumka, 286–342 [in Ukrainian].
4. Altman, D. (2011) *Direct Democracy Worldwide*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/288427223_Direct_Democracy_Worldwide
5. Melnik R.I., Chubko T.P. (2006). Problemy obmezhenia prav i svobod liudyny v umovakh dii spetsialnoho pravovoho rezhymu. [Problems of restriction of human rights and freedoms in the conditions of special legal regime]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka – Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko*, 1, 125-134 [in Ukrainian].
6. *Dotrymannia pryntsyypiv demokratii, prav liudyny ta verkhovnstva prava v umovakh nadzvychainoho stanu – mirkuvannia. [Adherence to the principles of democracy, human rights and the rule of law in a state of emergency – reasoning]* (2020). Yevropeiska komisiia za demokratiuu cherez pravo. Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-ukr) [in Ukrainian].
7. *On e-democracy in the European Union: potential and challenges (2016/2008(INI)): report: 16.2.2017. European Parliament: official web-site*. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0041+0+DOC+XML+V0//EN> [in Ukrainian].
8. Rogers, D. (2016). *Monitory Democracy as Citizen-driven Participatory Planning: The Urban Politics of Redwatch in Sydney*. *Urban Policy and Research*, 34, 3. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/08111146.2015.1077804>

9. Crosby, M., Nachiappan, Pattanayak, P., Verma, S., Kalyanaraman V. (2015). *BlockChain Technology. Sutardja Center for Entrepreneurship & Technology Technical Report*. Retrieved from <http://scet.berkeley.edu/wp-content/uploads/BlockchainPaper.pdf>

Стаття надійшла до редакції 15.04.2022.