

БЕЗПЕКОВИЙ ВИМІР НАРОДОВЛАДДЯ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

Узагальнені підходи до розуміння сутності народовладдя, його інститутів та гібридної війни як політико-правових явищ. На підставі аналізу нормативно-правових актів розкривається засадниче положення Конституції України, за яким захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Проаналізовані особливості застосування в умовах новітньої російсько-української гібридної війни інститутів безпосереднього народовладдя, що розглядаються міжнародною спільнотою як ймовірний формат розв'язання проблеми статусу окупованих територій. Акцентується на спробах маніпулювання ідеєю народного волевиявлення лідерами самопроголошених утворень з метою самоідентифікації та легітимації регіонального сепаратизму.

Ключові слова: гібридна війна, демократія, народовладдя, національна безпека, політичні інститути, пряма демократія

Derevianko Serhii. A security dimension of democracy in the conditions of the hybrid war

Generalized approaches to understanding the essence of democracy, its institutions and hybrid war as political and legal phenomena. Based on the analysis of existing normative legal acts the fundamental provisions of the Constitution of Ukraine are disclosed, which protects the sovereignty and territorial integrity of Ukraine, ensuring its economic and information security are the most important functions of the State, the affair of all Ukrainian people. The peculiarities of the application in the conditions of newest Russian-Ukrainian hybrid War of the direct democracy institutions, considered by the international community as the probable format for solving the problem of the occupied territories' status are analysed. It focuses on attempts to manipulate the idea of folk volition leaders of self-proclaimed formations to identify themselves and legitimization of regional separatism.

Key words: hybrid war, democracy, direct democracy national security, political institutions, sovereignty.

Вторгнення Російської Федерації на територію України, окупація та наступна анексія українського півострова Крим, спровоковане державою-агресором збройне протистояння у південно-східних областях і, як наслідок, триваюча вже понад шість років війна на українських теренах, об'єктивують звернення до безпекових проблем. Йдеться про саме існування Української держави, територіальна цілісність та суверенітет якої опинилися під реальною загрозою знищення. Адекватної протидії вимагає поширення в інформаційному просторі тверджень про Україну як фейкову державу, що немає майбутнього, спроби нав'язати стереотипи «руського мира».

Вагомість реальності та ймовірних наслідків цих загроз вимагає утвердження в суспільстві розуміння того, що завершення війни є не тільки відповідальністю політикуму, обов'язком владних інституцій, й усього Українського народу, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Однак забезпечення національної безпеки неможливо ефективно здійснювати засобами безпосереднього народовладдя.

Нові геополітичні реалії пов'язані з прагненням України набуття повноцінного членства в Європейському Союзі та НАТО, що гарантувало б мир для українського народу та цілковиту ліквідацію ймовірності зовнішніх провокацій. Істотно ускладнило цей процес й запровадження на всій території держави заходів надзвичайної ситуації та карантину в умовах світової пандемії.

Поза політичною кон'юктурою слід знайти національну модель народовладдя та забезпечення національної безпеки й оборони, яка відповідала б вимогам часу, здобуткам і сучасному рівню світового конституціоналізму, національної політичної та правничої думки, реаліям сучасної України та перспективам її розвитку. Тому розробка цих проблем набуває не тільки теоретичного значення, а й стає важливим науковим практичним завданням.

Вихідними для розуміння досліджуваних явищ є терміни «народовладдя», «гібридна війна», «національна безпека» та похідні від них. У політичній і юридичній науці, нормативно-правових актах пропонуються різні дефініції – поза актуальністю та частотою вживання – єдиного розуміння не вироблено.

Конституція України, визнаючи народ «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади», проголошує, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (частина друга статті 5). Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69, за яким народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Натомість у законодавстві України поняття «гібридна війна» не використовується взагалі. Проте певною мірою можна використати наведене у тексті «Воєнної доктрини України» [1] означення однієї із головних тенденцій, яка впливає на формування та розвиток безпекового середовища у світі, а саме: «перенесення ваги у воєнних конфліктах на асиметричне застосування воєнної сили не передбаченими законом збройними формуваннями, зміщення акцентів у веденні воєнних конфліктів на комплексне використання воєнних і невоєнних інструментів (економічних, політичних, інформаційно-психологічних тощо), що принципово змінює характер збройної боротьби» (пункт 6).

Упродовж останніх шести років як в Україні, так і в інших державах опубліковано чимало наукових та популярних розвідок, автори яких — науковці та політики — прагнуть осягнути сутність новітньої війни. Запропоновано чимало більш-менш об'ємних і змістовних визначень цього політико-правового явища, однак поза актуальністю та частотою вживання кожного — єдиного розуміння не вироблено. Не вдаючись до дискусії щодо їх сутності, використаємо сформульоване у колективній монографії «Світова гібридна війна: український фронт». Автори книги визначають «гібридну війну» як «воєнні дії, що здійснюють шляхом поєднання мілітарних, квазімілітарних, дипломатичних, інформаційних, економічних та інших засобів з метою досягнення стратегічних політичних цілей» [2, с. 19].

У науковій літературі поширена думка, що забезпечення національної безпеки є пріоритетним завданням органів державної влади, покладається на військові формування та правоохоронні органи держави. Закон України «Про національну безпеку України» [3] прийнятий Верховною Радою України в складних умовах новітньої «російсько-української гібридної війни», що істотно вплинуло на концептуальне втілення безпекових меха-

нізмів. Законодавець визначає, що «державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо» (частина четверта статті 3).

Законом чітко визначено та розмежовано повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, детально вписані принципи їх діяльності, структура та завдання. Водночас окремі його норми передбачають можливість безпосередньої участі громадян у формуванні та реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

Громадян та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, Закон виокремлює серед чотирьох взаємопов'язаних складових Сектора безпеки і оборони України (частина перша статті 12). До речі, попередній Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06. 2003 р. містив припис, за яким «громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку» (абзац чотирнадцятий статті 9) [4].

У чинному Законі України «Про національну безпеку України» цього припису немає, хоча його введення, вважаємо, є доцільним, оскільки він дає розуміння поняття «добровільності участі» та форм її вияву. А головне — таке розуміння відповідає положенням частини першої статті 17 Конституції України: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

Однак предмет чинного Закону значно вужчий, ніж попереднього, і фактично зводиться до регулювання діяльності Сектора безпеки та оборони, насамперед органів державної влади. Новелою є введення терміна «інституції громадянського суспільства», які залучаються до підготовки проекту Стратегії національної безпеки України (абзац п'ятий частини першої статті 26), а також проекту Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України (абзац третій частини першої статті 29).

Особливу увагу привертає розділ III цього Закону, де визначені засади демократичного цивільного контролю над органами та формування Сектора безпеки і оборони держави, види та суб'єкти контролю та їх повноваження. Запровадження такого контролю як механізму нагляду, вважаємо, повинно сприяти забезпеченню верховенства права у безпековій сфері. Окрема стаття 10 «Громадський контроль» передбачає, що «громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України» (частина перша). Тут же припис, за яким «сфера громадського контролю може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю». Закон гарантує право контролю лише громадським об'єднанням, які зареєстровані у встановленому законом порядку, а також відповідно до їх «статутних положень» (абзац перший частини другої).

Крім права «отримувати в установленому порядку від державних органів, зокрема від керівників складових Сектора безпеки і оборони, інформацію з питань діяльності складових сектору безпеки і оборони, крім інформації з обмеженим доступом» (пункт 1 частини другої), громадським об'єднанням надається можливість «здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони, публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо» (пункт 2 частини другої). Логічними, з огляду на це, є надане громадським об'єднанням право «проводити громадську

експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам» (пункт третій частини другої), а також «брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку Сектора безпеки і оборони» (пункт 4 частини другої). Більше того, Закон прямо зобов'язує державні органи не тільки оприлюднювати проекти документів у сферах національної безпеки і оборони на своїх офіційних веб-сайтах, а й проводити їх обговорення з інституціями громадянського суспільства (пункт 3 частини п'ятої статті 33).

Закон не тільки надає права громадянам у сфері безпеки і оборони, але й містить гарантії забезпечення цих прав. «Громадяни, які вважають, що їх права, свободи чи законні інтереси порушено рішеннями, діями, бездіяльністю складових Сектора безпеки і оборони чи їх посадових осіб, мають право звертатися до суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, використовувати будь-які інші механізми захисту прав і свобод, передбачені законодавством України» (частина друга статті 11).

Формою демократичного цивільного контролю є припис, за яким «засоби масової інформації, висвітлюючи питання національної безпеки і оборони, інформують суспільство про стан захисту національних інтересів України» (частина третя статті 10). Згідно з приписом частини четвертої цієї ж статті не рідше, ніж раз на три роки, органами Секторуа безпеки і оборони «видаються «Білі книги» або інші аналітичні документи (огляди, національні доповіді тощо)». Таким чином, громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, розглядаються як невіддільна складова Сектора безпеки і оборони.

Водночас слід погодитися із низкою застережень, які висловлені Українською Гельсінською спілкою з прав людини. Положення Закону не регламентують низку релевантних аспектів: правовий статус, повноваження, відповідальність громадян та громадських об'єднань. Серед принципів демократичного цивільного контролю не передбачені принципи деполітизації та деідеологізації контролю, відкритості для суспільства інформації про діяльність сектору, відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та

за реагування на звернення. Крім того, громадський контроль, згідно статті 10 Закону, не передбачає можливості для громадських об'єднань знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців у військових частинах, де, як відомо, існує ризик порушення прав людини [5].

Законодавчо передбачено, що безпекового характеру обмеження на використання інститутів народовладдя можуть виникнути в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Здійснений автором детальний аналіз політико-правових підстав та наслідків обмеження політичних прав громадян в умовах воєнного стану опубліковано [6]. В даній статті, з огляду на предмет дослідження, акцентуємо, що воєнний стан як чинник обмеження конституційних прав і свобод названий у статті 64 Конституції України. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [7] серед заходів, які можуть вживатися в Україні або в окремих її місцевостях, «в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина», виокремлює: «забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів» (пункт 8 частини першої статті 8), а також «порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань» (пункт 9 частини першої статті 8). Приписи статті 19 «Гарантії законності в умовах воєнного стану» прямо забороняють зміну Конституції України, зміну Конституції Автономної Республіки Крим, «проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків, масових зібрань та акцій». Отже, законодавство України створює загалом основу для функціонування режиму воєнного стану, встановлені законодавством України обмеження щодо реалізації громадянами конституційних прав, на нашу думку, є достатньо вичерпними. Такі обмеження у 2018 році фактично не вдалося застосовувати.

Відомо, що у різних країнах апологетика народовладдя використовуються з різною метою. В одних – є інструментом демократії та залучення людей до управління країни, в інших –

інструментом утвердження диктаторських режимів. Українські реалії останніх років призвели до спроб його використання з відверто сепаратистськими цілями, які є серйозною загрозою територіальній цілісності держави. Найбільш цинічним за свою суттю виявом маніпулювання політичною свідомістю громадян стали «референдуми», проведені 2014 року в Автономній Республіці Крим, Донецькій та Луганській областях. Лідери самопроголошених Донецької та Луганської «народних республік» прагнули використати їх для того, щоб надати легітимності цим фейковим утворенням.

Водночас саме вибори розглядаються нині міжнародною спільнотою і як ймовірний формат вирішення питання про статус названих територій. В. Путін вимагає автономію для Донбасу. Позиція української влади послідовна й однозначна – питання щодо федеративного устрою держави або автономії окремих регіонів має вирішувати винятково український народ. Проведення місцевих виборів за українським законодавством та при міжнародному спостереженні повинно започаткувати політичний процес у рамках закону про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей. Однак це можливо лише після повного виконання Мінських домовленостей (від 14.09.2014 р.) та наступних угод, досягнення негайного, сталого та безумовного припинення вогню, відведення важкого озброєння, виведення іноземних військ з української території. Слід закрити кордон для постачання зброї та найманців, запровадити моніторинг та верифікацію ОБСЄ, а також звільнити всіх заручників.

Заклики ініціювати референдуми з федералістськими гаслами в Україні періодично лунають і на інших територіях. Їх ініціатори здебільшого перебувають за межами нашої держави. Відомі, зокрема, заяви прем'єр-міністра Угорської Республіки В. Орбана з вимогою автономії та подвійного громадянства для угорців, які проживають на території України; звернення заступника Голови Державної Думи Російської Федерації В. Жириновського до керівництва Республіки Польща із пропозицією вимагати референдуму щодо прихильності до Польщі у п'яти західних областях України.

Отже, ідеї народовладдя та їх втілення у політико-правових інститутах безпосередньої демократії в новітніх українських реаліях утверджуються в суспільній свідомості як реальний і дієвий засіб здійснення суверенної волі народу, захисту національної безпеки. В умовах гібридної війни від політичної волі народних обранців, очільників держави залежить наповнення народовладдя реальним змістом. Недосконалість виборчого законодавства, навіть після прийняття нового Виборчого кодексу України, відсутність законодавчих актів про референдуми, народну законодавчу ініціативу та інші форми прямої демократії стає серйозним гальмом подальшого поступу демократичних процесів у державі. Причини тут, очевидно, політичного характеру, насамперед небажання належно унормувати інститути прямого народовладдя, що можуть стати, поза намірами можновладців та політиків, ефективним зняряддям коригування дій органів представницької влади. Натомість усвідомлення і дотримання владою та політичними елітами обов'язку отримати шляхом голосування згоду на проведення інституційних змін чи потреби «порадитися з народом» із важливих проблем загальнодержавного або місцевого значення об'єктивно сприятиме правому забезпеченню становлення громадянського суспільства, його консолідації, визначенню нових перспектив розвитку держави, забезпечення національних інтересів Української держави, захисту її цілісності та самобутності.

1. Воєнна доктрина України: Затверджена Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» від 24.09.2015 р. № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>. **2.** Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ: НІСД, 2017. 496 с. **3.** Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. ВВР. 2018. № 31. Ст. 241. Поточна редакція від 15.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>. **4.** Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. Втратив чинність 08.07.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-150>. **5.** Українська Гельсінська спілка з прав людини. Аналіз Закону України «Про національну безпеку України» [23.07.2018]. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/analiz-zakonu-ukrajiny-pro-natsionalnu-bezpeku-ukrajiny>. **6.** Дерев'янюк С. М. Обмеження політичних прав громадян в умовах воєнного стану: політико-правові підстави. *Держава і право*: зб. наук. пр.

Серія. Політичні науки. Вип. 93 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2019. С. 26–38. 7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2016 р. № 389-VIII. ВВР. 2015. № 28. Ст. 250. Поточна редакція від 26.05.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

References

1. Voienna doktryna Ukrainy: Zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku «Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy» vid 24.09.2015 r. № 555/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>. 2. Svitova hibrydna viina: ukrainskyi front: monohrafiia / za zah. red. V. P. Horbulina. Kyiv : NISD, 2017. 496 s. 3. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII. VVR. 2018. № 31. St. 241. Potochna redaktsiia vid 15.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>. 4. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. № 964-IV. Vtratyv chynnist 08.07.2018 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-150>. 5. Ukrainaska Helsinska spilka z prav liudyny. Analiz Zakonu Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy». 23.07.2018. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/analiz-zakonu-ukrajiny-pro-natsionalnu-bezpeku-ukrajiny>. 6. Derevianko S. M. Obmezhenia politychnykh prav hromadian v umovakh voiennoho stanu: polityko-pravovi pidstavy. *Derzhava i pravo*: zb. nauk. pr. Serii. Politychni nauky. Vyp. 93 / In-t derzhavy i prava im. V.M Koretskoho NAN Ukrainy. Kyiv : Vyd-vo «Iurydychna dumka», 2019. S. 26–38. 7. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2016 r. № 389-VIII. VVR. 2015. № 28. St. 250; potochna redaktsiia vid 26.05.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

Derevianko Serhii. A security dimension of democracy in the conditions of the hybrid war

Generalized approaches to understanding the essence of democracy, its institutions and hybrid war as political and legal phenomena. Analyses the definitions of the terms ‘democracy’, ‘hybrid war’, ‘National security’ and derivatives from them.

On the basis of analysis of current normative legal acts reveals the fundamental provisions of the Basic Law on which protection of sovereignty and territorial integrity of Ukraine, ensuring its economic and information security are the most important functions of the State, the business of the whole Ukrainian people. Analyses the norms of the current law of Ukraine ‘on national security of Ukraine’, which define the principles of democratic civilian control over the authorities, formation of the State security and defence sector, types and subjects of control and their powers

It is proved that the security nature of restrictions on the use of institutes of democracy may occur under conditions of martial law or state of emergency. The peculiarities of the application in the conditions of newest Russian-Ukrainian hybrid War of the Institutes of Direct democracy, considered by the international community as the probable format of problem solving of the

occupied territories' status are analysed. The position of the Ukrainian authorities is argued about the possibility of implementing such a scenario only after full liberation of the territory of Ukraine from the aggressor. It is emphasized on attempts to manipulate the idea of folk volition leaders of self-proclaimed formations of volition for self-identification and legitimation of regional separatism.

Considerations on the grounds and expediency of limiting the political rights of citizens in the introduction of martial law. Formulated separate proposals for amendments to the current legislation on extending the use of institutes of direct democracy.

Key words: hybrid war, democracy, direct democracy national security, political institutions, sovereignty.