

**ЩОДО ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ
ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ****ON THE PROBLEM OF INTRODUCING
THE INSTITUTION OF A REFERENDUM IN UKRAINE****Кошель В.В., студент V курсу***Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Псьота О.В., студент V курсу***Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Досліджено всеукраїнський референдум як один із головних інститутів прямої демократії та безпосереднього волевиявлення громадян із найважливіших питань загальнодержавного значення. У статті автори в загальних обрисах розглядають історичний досвід України у проведенні референдумів, законодавче регулювання в цій сфері, наслідки та значення їх проведення та нещодавні законодавчі зміни, що мали місце у вітчизняному законодавстві, яке регулює питання проведення всеукраїнських референдумів. Автори роботи внаслідок аналізу нового Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», що підписав Президент України 8 квітня 2021 року, наводять позитивні та негативні, на їхню думку, аспекти цього нормативно-правового акта. Зазначаються позитивні та негативні сторони власне референдумів як форми безпосереднього народовладдя. Автори зазначають про важливість ухвалення Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», цілі та завдання його ухвалення, роблять акцент на основних положеннях цього нормативно-правового акта, зазначають про наслідки його ухвалення.

Закріплення інститутів прямої демократії в конституціях прогресивних країн, хоча й із різним ступенем детальності, свідчить про їхню щораз більшу потребу в суспільстві. Досвід Швейцарії в цій сфері становить особливу цінність, оскільки саме в цій країні розвиток і практичне використання інститутів прямого народовладдя досягло свого апогею. Аналізуються основні форми прямої демократії в Швейцарії: референдум і народна ініціатива. Зазначається, що референдум дозволяє швейцарським громадянам відхилити заходи, ухвалені їхніми представниками, а ініціатива дає громадянам можливість застосовувати закони на практиці незалежно від законодавчої влади. Проведений аналіз дає змогу зазначити, що такі форми консультацій із народом можуть бути досить ефективними і у вітчизняній практиці.

Перелічуються умови та обставини, яких має бути дотримано задля становлення референдуму як ефективного інструмента народовладдя.
Ключові слова: громадяни, народовладдя, референдум, безпосередня демократія, народна ініціатива.

The All-Ukrainian referendum is studied as one of the main institutions of direct democracy and direct expression of the will of citizens on the most important issues of national significance. In the article, the authors comment on the historical experience of Ukraine in holding referendums, legislative regulation in this area, the consequences and significance of their holding and recent legislative changes that have taken place in domestic legislation governing all-Ukrainian referendums. The authors of the work as a result of the analysis of the new Law of Ukraine "On the All-Ukrainian Referendum", which entered into force on April 11, 2021, cite positive and negative, in their opinion, aspects of this legal act. The positive and negative sides of referendums as a form of direct democracy are noted. The authors note the importance of the adoption of the Law of Ukraine "On All-Ukrainian Referendum", the goals and objectives of its adoption, emphasize the main provisions of this legal act, note the consequences of its adoption.

The consolidation of institutions of direct democracy in the constitutions of progressive countries, although with varying degrees of detail, testifies to their growing need for society. Switzerland's experience in this area is of particular value, as it is in this country that the development and practical use of institutions of direct democracy has reached its peak. The main forms of direct democracy in Switzerland are analyzed: referendum and people's initiative. It is noted that the referendum allows Swiss citizens to reject the measures taken by their representatives, and the initiative gives citizens the opportunity to apply laws in practice regardless of the legislative power. The analysis makes it possible to note that such forms of consultations with the people can be quite effective in domestic practice.

Key words: citizens, democracy, referendum, direct democracy, people's initiative.

Акти прямого народовладдя є важливими джерелами сучасного конституційного права зарубіжних країн із демократичним режимом загалом і України зокрема. В історії України вже відбулося два всеукраїнських референдуми: референдум 1991 р. щодо Акта про державну незалежність України та референдум 2000 р. щодо можливих змін Конституції України. Якщо проведення першого з них випало на «романтичний» період української демократії, його результати стали безсумнівними, як у правовому, так і в суспільному планах, то з другим референдумом пов'язаний негативний досвід [1]. Наприклад, на Всеукраїнському референдумі понад 80 % громадян, які взяли в ньому участь, позитивно відповіли на чотири запитання, винесені на референдум, зокрема й щодо впровадження двопалатного парламенту, скорочення чисельності депутатського корпусу, додаткових підстав розпуску Верховної Ради України [2, с. 30].

Нині інститут референдуму в Україні має законодавче закріплення не тільки на рівні Конституції України, але й на рівні окремого Закону. Так, Президент України Володимир Зеленський підписав Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» № 1135-IX

(далі – Закон № 1135-IX), який Верховна Рада ухвалила 26 січня 2021 р. Цей Закон ініціював Глава держави, щоб надати народу право самостійно та безпосередньо, без участі політиків, розв'язувати державні питання. З 2018 р., коли КСУ своїм рішенням № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 р. визнав неконституційним попередній Закон України «Про всеукраїнський референдум», положення Конституції України щодо участі громадян у всеукраїнському референдумі не були законодавчо забезпечені й не могли бути реалізовані. З огляду на останні законодавчі зміни виникає потреба у виявленні позитивних і можливих негативних аспектів Закону № 1135-IX.

До позитивних положень Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», на нашу думку, варто віднести: можливість винести на всеукраїнський референдум тільки одне питання; досить якісна синхронізація положень Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» та Виборчого кодексу; впровадження системи прозорості та підвітності фінансування агітації на всеукраїнському референдумі; врахування парламентом факту відсутності політичного та експертного консенсусу щодо запровадження процедури збору підпи-

сів на підтримку ініціативи всеукраїнського референдуму електронним способом у мережі Інтернет тощо.

Відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» на всеукраїнський референдум може вноситися одне питання [3]. Вважаємо, що можливість подавати на референдум декілька питань, які стосуються однієї проблеми, не запобігають спотворенню свідомого та поінформованого волевиявлення громадян. У разі внесення більш ніж одного питання, навіть у разі їх належності до однієї теми, виникає виклик щодо інтерпретації з боку державних органів і виборців, політизації остаточного рішення щодо їх одночасного винесення на всеукраїнський референдум. На наше переконання, винесення на голосування декількох питань із різних сфер регулювання порушує цілісність процесу референдуму. Це насамперед стосується неможливості забезпечення рівного представництва у процесі референдуму прихильників та опонентів конкретних питань, зокрема під час формування виборчих комісій.

Також варто вказати на досить якісну синхронізацію положень Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» та Виборчого кодексу України. Очевидним є той факт, що під час проведення всеукраїнських референдумів можливі відповідні провокації, не можна заперечувати вчинення адміністративних правопорушень, відкриття кримінальних проваджень під час їх проведення, порушення прав громадян. Цей позитивний аспект сприятиме належній роботі членів виборчих комісій і судів під час розгляду спорів та інших залучених до процесу референдуму суб'єктів.

Щодо впровадження системи прозорості та підзвітності фінансування агітації на всеукраїнському референдумі, варто зазначити про врегулювання процесу проведення агітації під час збору підписів на підтримку ініціативи всеукраїнського референдуму ще до його оголошення, фінансування якої буде підзвітним і підлягатиме вимогам прозорості (ст. ст. 14, 64-73 Закону № 1135-IX). Вважаємо, що такі вимоги сприятимуть рівності можливостей сторін референдуму й запобігатимуть незаконному фінансуванню процесу референдуму.

Законом № 1135-IX розширено коло суб'єктів процесу референдуму, які реєструються в Центральній виборчій комісії як прихильники чи опоненти питання всеукраїнського референдуму. Ними можуть бути як політичні партії, так і громадські організації, відповідно зареєстровані в Центральній виборчій комісії. Це сприятиме посиленню легітимації рішень, ухвалених на всеукраїнському референдумі, зміцненню зв'язків інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.

Також існують й інші, більш абстрактні та очевидні позитивні моменти в ухваленні Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» № 1135-IX. Тепер є законодавчий механізм ухвалення рішень, які більше відповідають потребам та інтересам громадян; варто говорити про поліпшення контролю за діяльністю органів влади; є позитивним сам факт 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 тощо. Проте такі позитивні моменти стосуються не конкретного Закону № 1135-IX, а взагалі такої форми безпосередньої демократії, як референдум.

Проте Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» № 1135-IX, на нашу думку, має й певні негативні аспекти. Першою проблемою є брак обов'язкового конституційного контролю за всіма без винятку питаннями всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, хоча цю проблему може бути розв'язано тільки через внесення змін до Конституції України, адже вона пов'язана з особливим порядком роботи КСУ та конституційно зумовленими суб'єктами звернення до нього.

Другою проблемою є можливе незабезпечення пропорційного представництва прихильників і противників питань всеукраїнського референдуму в складі окружних і дільничних комісій через надання першочергової переваги партіям, які утворили депутатські фракції в парламенті та зареєстровані як прихильник або опонент питання всеукраїнського референдуму, та представникам ініціативної групи всеукраїнського референдуму.

Третьою проблемою є внесення до Закону положень щодо електронного голосування (наприклад, ст. 116 Закону № 1135-IX), які хоча й набудуть чинності після ухвалення окремого Закону, але не відбивають політичного та експертного консенсусу щодо нових способів голосування. Найскладніше тут технічно забезпечити захист персональних даних виборців й уберегти системи для електронних голосувань від несанкціонованих втручань. Проте це є ключовою новацією, що вирізняє цей Закон серед інших законопроектів, які реєструвалися у Верховній Раді України. Положення щодо електронного голосування розроблялися на основі вивчення зарубіжного законодавства та досвіду його застосування щодо електронних голосувань, насамперед європейських держав. Зарубіжні країни демонструють як позитивний, так і негативний досвід застосування електронних голосувань на референдумах і виборах.

Звичайно, варто зазначити певні можливі негативні аспекти такої форми безпосередньої демократії, як референдум: використання референдуму як інструмента політичної боротьби; ризик зупинення або дискредитації нормотворчого процесу внаслідок абсентеїзму (коли рішення в разі запровадження законодавчої вимоги їх обов'язкового ухвалення на референдумі з мінімальним порогом явки не можуть бути ухвалені внаслідок низької участі в голосуванні громадян; або коли рішення, що були ухвалені за низької явки виборців, мають слабку легітимність); складність організації та значні матеріальні витрати під час застосування форм прямої демократії, унаслідок чого занадто часто використання цього механізму ухвалення рішень (ідеться саме про всеукраїнський референдум) стає небажаним; складність юридично грамотного та позбавленого двозначності формулювання питань, що виносяться на обговорення; висока загроза маніпуляції громадською думкою; високий ризик ухвалення популістських, нереалістичних із погляду реалізації або непрофесійних рішень, які можуть призвести до негативних результатів. Проте необхідно зазначити, що цей ризик під час застосування форм безпосередньої демократії, наприклад референдум, є найвищим на загальнонаціональному рівні та меншим – на місцевому [4].

Аналізуючи міжнародний досвід, зауважимо, що вперше референдум був застосований у 1778 р. в США, у штаті Массачусетс, де на народне схвалення було представлено Конституцію штату. Початковий варіант Конституції народ відкинув, але через два роки Конвент розробив новий проект, який був затверджений більшістю голосів населення [5, с. 5–11].

Найбільшу популярність, порівняно з іншими країнами, референдум отримав у Швейцарії. Явище, схоже до референдуму, існувало в швейцарській державі ще з часів її створення. У «первісних» кантонах питання державної значущості розв'язувалися народним сходом або зборами, що скликалися раз на рік, зазвичай навесні. Найдавніший схід, звістка про який збереглася в пам'ятниках, відбувся 1294 року [6, с. 3].

Швейцарія – країна, про яку можна з упевненістю сказати, що вона володіє «чітко відпрацьованою системою прав прямої демократії на всіх державних рівнях, у Федерації, в кантонах і громадах» [7, с. 5]. Мабуть, немає іншої країни, де громадяни проявляли б таку активність у законотворчому процесі й де проводилося б стільки всенародних голосувань із конкретних питань.

Окрім Швейцарії, тільки в Князівстві Ліхтенштейн і в деяких штатах США такі голосування є «політичною

повсякденністю» [7, с. 5]. У середньому тільки загальнонаціональні референдуми проводяться в альпійській Республіці щотири місяці. На них виносяться пропозиції щодо зміни та доповнення до Конституції, законів, ухвалених парламентом, міжнародних договорів і угод, укладених урядом, а також інших важливих для країни питань.

Окрім права на конституційний або установчий референдум, швейцарський народ має право й на законодавчий референдум. Він стосується звичайних (неконституційних) законів. Питання, що стосуються такого референдуму, передані відповідно до Конституції 1874 р. на врегулювання федеральному законодавству. Тут варто зазначити, що «з приводу всякого закону й деяких заходів управління, якщо вони терплять зволікання та мають загальне значення, 30 тисяч громадян можуть зажадати, щоб цей закон або міра було передано на народне голосування». Право народу вимагати на своє затвердження закони називається факультативним референдумом, на відміну від обов'язкового референдуму, за якого кожен закон без усякої вимоги обов'язково передається на затвердження народу й без цього затвердження не має жодної сили. Такий обов'язковий референдум є на федеральному рівні тільки для конституційних законів, а для звичайних законів встановлено лише факультативний референдум. Зазначається, що «факультативне всенародне голосування під час вотування законів було запозичене Швейцарією з французької конституції 1793 р., хоча й знайшло собі застосування на ґрунті місцевих установ». Такі народні голосування щодо законів, як конституційних, так і звичайних, за своїм політичним значенням є, по суті, контролем над законодавством, «бо перешкоджають введенню непопулярних законодавчих заходів» [8, с. 89].

На кантональному рівні народна ініціатива вперше з'явилася в 1845 р., а починаючи з 1869 р. була схвалена всіма кантонами, до того ж не тільки стосовно федеральних, але й місцевих законів. На федеральному рівні розвиток права ініціативи йшло повільно. Було встановлено порядок перегляду Конституції на вимогу громадян. Повний або частковий перегляд Конституції може бути здійснено на вимогу 100 тисяч виборців.

Референдум дає змогу швейцарським громадянам відхиляти заходи, що вживаються їхніми представниками, а ініціатива дає швейцарцям можливість особисто, незалежно від законодавчої влади, проводити в життя закони.

Особлива роль референдуму у Швейцарії як прояв прямої демократії зумовлена прагненням швейцарців звільнитися від тиску з боку представницької влади, яка є неминучою під час звичайних виборів, але неможливою під час всенародного обговорення законів. Жодна держава в світі не змогла настільки наблизитися до застосування прямої демократії під час розв'язання національних політичних питань, як Швейцарія.

Починаючи із середини XIX ст., коли було ухвалено першу федеральну конституцію країни, у Швейцарії зуміли провести більше референдумів, ніж у всіх інших країнах разом узятих за той же часовий інтервал [7, с. 15].

Швейцарські громадяни вельми успішно беруть участь у законотворчості та управлінні державою за допомогою законодавчої ініціативи, а також обговорення широкого кола питань, винесених на референдуми. Ба більше, швейцарський досвід наочно показує, що такі форми консультацій із народом під час розумного застосування й з урахуванням національних законодавчих традицій можуть бути також дуже перспективними й ефективними для інших європейських держав, зокрема для України.

Виробилася конституційна доктрина щодо процесу державного владарювання під час вступу країн до міждержавних об'єднань. Найбільш типовим тут нині вважається використання референдуму. Загалом, пряме народне волевиявлення не створює перешкод для європейського інтеграційного процесу. На підтвердження цієї тези автор

посилається, зокрема, на референдум 22 січня 2012 р. в Хорватії. Що ж стосується інших каналів вираження настроїв та інтересів народу з питань міждержавної інтеграції/дезінтеграції, то тут типовим способом волевиявлення залишається парламент. Прикладом може служити досвід Литви, яка дозволяє депутатам сейму ухвалювати на власний розсуд рішення, пов'язані з політикою Литви в межах Євросоюзу. Паралельно в Литві зберігається можливість використання також загальнонаціонального референдуму за ініціативою 50 депутатів сейму, або не менш ніж 10 % виборців країни [9, с. 185].

У вітчизняній науковій літературі заведено вважати референдум як додатковий інструмент народного волевиявлення, що не може повністю нівелювати повноваження представницьких органів влади. Цей інститут покликаний здійснювати контроль за ухваленням органами влади відповідних актів і рішень і запобігати ухваленню таких, що не відповідають інтересам суспільства. Волю народу виражено прямо та безпосередньо, без зацікавлених осіб і представників у вигляді партій і груп впливу, що гарантує найбільш чітке відображення потреб і поглядів. Проведення референдумів на загальнонаціональному та місцевих рівнях, безперечно, сприяє формуванню суспільної думки, громадянської відповідальності, політичної та правової свідомості в суспільстві. Проте варто зазначити умови та обставини, які не обов'язково мають бути оформлені юридично, але, безумовно, фактично без їх дотримання інститут референдуму не зможе виконати ефективно свої функції.

Однією з таких умов є наявність належної правової культури та освіченості серед громадян. Зрозуміло, що ухвалення рішень, які мають юридичний вплив на значну частину суспільства, потребують спеціальних знань і високого рівня моральної відповідальності. Допущення виборців із низьким рівнем освіти загрожує небезпекою маніпулювання думками таких осіб і, як наслідок, викривленням суспільної думки та демонстрацією фіктивного інструмента демократії. З цього випливає необхідність забезпечення населення детальною інформацією та всебічного дослідження щодо питання, яке виноситься, запобігання викривленню та маніпуляціям у засобах масової інформації.

Також необхідним є формування чіткого питання з можливим додатковим трактуванням, що також допоможе уникнути помилок під час ухвалення рішень і введення виборців в оману.

На нашу думку, на референдум мають виноситися найбільш важливі та доленосні проблемні питання. Зловживання цим інститутом, по-перше, є економічно не виправданим – для належної підготовки та забезпечення організації потрібні значні ресурси. По-друге, зі значним ростом пропозиції виникає ризик падіння попиту, інакше кажучи, громадяни схильні «втомлюватись» від значного обсягу інформації, необхідного для ухвалення осмисленого рішення, що супроводжує їх поряд з обов'язками виконання іншої роботи для підтримання власної життєдіяльності.

З цього виникає проблема що раз більшого абсентеїзму. Як наслідок, рішення більш ніж половини населення може бути не враховано, що явно не відповідає природі інституту референдуму. Для того щоб референдум більш повно відбивав волю населення, необхідно, щоб остаточне рішення було ухвалено кваліфікованою більшістю громадян, які взяли участь у голосуванні.

Оскільки в історії нашої держави референдум ще не набув значної практики, не зайвим була б популяризація переваг цього інституту, зацікавленість у якому неодмінно забезпечить зростання легітимності ухваленого на ньому рішення.

У будь-якому разі всеукраїнський референдум є одним із головних інститутів прямої демократії та безпосереднього волевиявлення громадян із найважливіших питань

загальнодержавного значення. На нашу думку, ухвалення коментованого Закону № 1135-IX задовольнить нагальну необхідність законодавчого забезпечення положень Конституції України та визначення правових засад організації та проведення всеукраїнського референдуму. На перший погляд Закон № 1135-IX розроблено відповідно до вимог Конституції України з метою врегулювання правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, призначенням (проголошенням), підготовкою, проведенням, встановленням результатів і правовими наслідками всеукраїнського референдуму.

Проте всі його позитивні та можливі негативні аспекти може «проявити» лише практика його застосування. Очевидно, що ухвалення Закону № 1135-IX створило законодавчу базу ініціювання, підготовки, порядку проведення, встановлення результатів, а також правових наслідків всеукраїнського референдуму як однієї з ключових форм прямої демократії, способу здійснення влади безпосередньо українським народом як носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, а також важливого засобу реалізації права громадян на управління державними справами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ключковський Ю. Інститут референдуму: проблеми доктрини та нормативного регулювання. *Вибори та демократія*. 2009. № 1. С. 121–126.
2. Крапчан О. Референдум: світовий досвід і сьогодення України. *Право України*. 2003. № 8. С. 30–35.
3. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26 січня 2021 р. № 1135-IX.
4. Павленко І., Даниляк О., Макаров Г., Руденко А. Розвиток форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування. Київ, 2019. 65 с.
5. Morison S.E. A history of the Constitution of Massachusetts. Boston : Massachusetts Constitutional Convention, 1917.
6. Dyunan A. National legislation in Switzerland. Historical review. Saint-Petersburg, 1906.
7. Schaffhauser R. Direct democracy in Switzerland. Development, use and functions of direct democratic rights. Saint-Petersburg, 1994.
8. Magaziner Ya.M. (ed.). The Federal Constitution of the Swiss Federation on May 29, 1874, with changes following on 1905 JSC, 1917.
9. Ковтун В. Гарантії державного суверенітету України: конституційні аспекти : монографія. Харків : Фактор, 2014. 216 с.