

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО ТА МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF DIRECT DEMOCRACY IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF ALL-UKRAINIAN AND LOCAL REFERENDUMS

Желнін В.С., студент II курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Наукова стаття присвячена тематиці інститутів референдуму в Україні (всеукраїнського та місцевого, проблемам їх реалізації). Інститут референдуму вперше був проведений у Швейцарії (батьківщині референдумів) ще в далекому XV столітті, а у наш час в Основному Законі та законах України референдум конституційно закріплений як один з інструментів народного волевиявлення та безпосередньої демократії. В українській історії референдум також відіграв важливу роль. Наприклад, 1 грудня 1991 року народ України підтвердив Акт проголошення незалежності України, ухвалений Верховною Радою 24 серпня 1991 року, коли 90,32% із 84,18% населення, яке брало участь у референдумі, відповіло позитивно. У статті проаналізовано чинне законодавство про всеукраїнський та місцеві референдуми в Україні, виявлено деякі прогалини в чинних законах, які можуть становити загрозу для демократичності, ефективності та процесу проведення референдуму.

Наразі в Україні наявне законодавчо закріплене правове регулювання механізму організації та проведення всеукраїнського референдуму на основі ухваленого Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р., на відміну від інституту місцевого референдуму, який, з одного боку, проголошений Конституцією України, а з іншого – передбачає відсутність однойменного Закону щодо регламентації порядку проголошення (призначення), організації та проведення місцевого референдуму.

Проаналізовано як наукові праці та думки різних правових організацій, так і рішення Конституційного Суду України стосовно важливості інституту референдуму як одного з інструментів захисту Конституції та конституційного ладу України.

Доведено доволі висока актуальність цієї теми, а також необхідність подальших досліджень через нещодавні зміни у чинному законодавстві України. Здійснено спробу теоретико-правового аналізу переваг та недоліків інститутів як всеукраїнського, так і місцевого референдумів, базуючись на наукових та публіцистичних працях щодо нашої тематики як національних, так і іноземних науковців. Виявлено дещо нейтральний оцінний підхід науковців до вищесказаних інститутів, а також мотиви відмови від загальнонаціонального референдуму на користь більшої кількості місцевих референдумів в окремих регіонах країни.

Ключові слова: безпосередня демократія, референдум, всеукраїнський референдум, місцевий референдум.

The scientific article is devoted to the topics of the referendum institutes in Ukraine: all-Ukrainian and local, problems of their implementation. The referendum institute was first held in Switzerland (homeland of the referendums), even in the distant XV century, and in our time, in the main law and laws of Ukraine, the referendum is constitutionally consolidated as one of the instruments of the folk expression of will and direct democracy. In Ukrainian history, the referendum also played an important role - for example, on December 1, 1991, the people of Ukraine confirmed the Act of the proclamation of Ukraine's independence, adopted by the Verkhovna Rada on August 24, 1991, when 90.32% of 84.18% who participated in a referendum, responded positively. This article analyses the current legislation on all-Ukrainian and local referendums in Ukraine, some gaps in existing and current laws are revealed, which may be a threat to democracy, efficiency, and the process of a referendum.

There is currently a legally established regulation of the mechanism of organization and holding of an all-Ukrainian referendum on the basis of the adopted Law of Ukraine "On the All-Ukrainian Referendum" of 26.01.2021, unlike the institute of a local referendum, which on the one hand is declared by the Constitution of Ukraine, and on the other – the absence of the same name Law on the regulation of the procedure for proclamation (appointment), organization and holding of a local referendum.

An analysis of both scientific works and opinions of various legal organizations and decisions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the importance of the referendum institute as one of the instruments for protecting the constitution and the constitutional system of Ukraine.

The rather high relevance of this topic has been proved, as well as the need for further research due to recent changes in the current legislation of Ukraine. An attempt was made to theoretically and legally analyse the "pros" and "cons" of the institutions of both all-Ukrainian and local referendums, based on scientific and journalistic works on our subject by both national and foreign scholars. A somewhat neutral evaluative approach of scholars to the above-mentioned institutions was revealed, as well as the motives for abandoning the national referendum in favour of more local referendums in some regions of the country.

Key words: direct democracy, referendum, all-Ukrainian referendum, local referendum.

Постановка проблеми та її актуальність. Інститут референдуму як такий з'явився ще в далекому XV столітті: уперше він був проведений у 1439 році у швейцарському кантоні Берн. Референдум є однією з форм безпосередньої демократії, яка має на меті вирішення питань загальноукраїнського та місцевого значення громадянами способом голосування. Ухваленням Конституції України 28 червня 1996 року було конституційно закріплено інститут референдуму в Україні, що гарантувало і фіксувало право проведення референдуму громадянами України.

Законодавець, виділивши для цього конституційного поняття окремий розділ Конституції України (Розділ III «Вибори. Референдум»), вказав про право народу на власне волевиявлення «...через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії...». Із 1991 до 2012 рр. діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р., який регулював питання проведення всеукраїнського, місцевих референдумів, а також референдумів АРК. Але у 2012 році втратив чинність згідно з п. 4 Розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про всеу-

країнський референдум» від 06.11.2012 р. Як можна зрозуміти вже з назв законів, статті, які б регулювали питання місцевих референдумів, не були включені до нового закону, що вже залишало відкритим цю тему. Пізніше цей Закон був визнаний таким, що «...повністю суперечить Конституції України...» згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2018 від 26.04.2018 р. У період із 2018 до 2021 рр. питання організації та порядку проведення будь-якого референдуму залишалося відкритим до моменту ухвалення Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. На жаль, Закон не закріплював порядок організації і проведення місцевих референдумів.

Головне завданнями статті – дослідити питання проблеми проведення як всеукраїнського, так і місцевого референдумів, а також необхідності і доцільності інститутів вищенаведених типів референдумів в Україні, проаналізувати їхні переваги і недоліки в українських політико-правових реаліях.

Аналіз останніх досліджень. Науковий огляд інституту всеукраїнського референдуму наразі є застарілим

через новизну Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. (багато статей базуються на факті відсутності правового регулювання організації і проведення загальнонаціонального референдуму), тому аналіз чинного законодавства щодо всеукраїнського референдуму нами здійснено самостійно. Питанням щодо всеукраїнського референдуму займалися такі українські вчені, як О. Дашковська [5], К. Павшук [8]; іноземні науковці, як-от К. Рогофф [10], А. Тауб, М. Фішер [11] та інші; журналісти і громадські діячі К. Пасенюк [9], І. Жолобович [14] та інші.

Питання місцевого референдуму, незважаючи на відсутність регламентувального законодавства, розглядалося в теоретичній площині такими науковцями, як Т. Стешенко [12], А. Чиркін [17], Л. Муркович [13], В. Кравченко [18] та ін., а також науково-дослідницькими організаціями.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку правової системи України та конституційного права України є досить багато нюансів, прогалин, які стосуються питання організації і проведення всеукраїнського та місцевих референдумів.

Всеукраїнський референдум – форма безпосередньої демократії в Україні, спосіб здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень через голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та цим Законом [1].

До ухвалення 26 січня 2021 року Закону України «Про всеукраїнський референдум» та з 26.04.2018 р., коли попередній однойменний Закон було визнано неконституційним (згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 26.04.2018 №4–р/2018) через «...порушення визначеної Конституцією України процедури розгляду і ухвалення Закону № 5475 ... нелегітимність його мети та невідповідність його положень вимогам Конституції України...» [3], процес організації та проведення всеукраїнського референдуму регулювався деякими статтями інших актів, а саме: статтею 38 (яка закріпила право громадян України брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах), статтями 72–74, п. 2 ч. 1 статті 85, п. 6 ч. 1 статті 106 (вони закріпили суб'єктів призначення та проголошення референдумів), статтею 156 (яка захищає Розділи I, III та XIII від протиправних посягань та зайвих змін затвердженням якихось змін тільки всеукраїнським референдумом) Конституції України; статтями 1, 20 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 р.; окремими статтями Закону України «Про державний реєстр виборців» від 22.02.2007 р.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. деталізував положення Конституції України, які стосувалися всеукраїнського референдуму. Так, Закон розширив значення статті 74 Конституції України, вказавши у пунктах 1–3, 5 додаткові питання, які не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, а саме [1]:

- що суперечать положенням Конституції України, загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;
- що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;
- спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

- віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Пункти статей 85, 106 деталізовані в статті 15 цього Закону.

Аналізуючи чинний Закон, ми виявили деякі прогалини: питання, що виноситься на всеукраїнський рефе-

рендум, повинно мати форму питального речення стосовно підтримки (затвердження, ухвалення): 1) закону; 2) проекту закону про втрату чинності законом України або окремими його положеннями; 3) положення нормативного характеру без викладення його у вигляді проекту закону (згідно з частиною 1 статті 19 вищенаведеного Закону). Тобто питання, яке, з одного боку, має суспільне значення, тобто є вагомим для більшої частини населення держави, щодо різних сфер суспільного життя, але яке не викладене у вигляді «нормативного положення», не може бути питанням для референдумом, що не є правильним (наприклад, щодо ставлення народу до подій, фактів загальнонаціонального та загальнодержавного значення).

Доволі важливою прогалиною Закону є недосконалість обмежень щодо змісту і формулювання питання, яке виноситься на референдум. Стаття 19 містить лише 2 обмеження: питання не може вводити виборця в оману і наводити виборця на відповідь, містити вказівку, натяк, підбурювання чи інше спонування до підтримки чи відхилення питання всеукраїнського референдуму. Так, у питанні референдуму можуть бути питання, які є провокативними, які розколюють націю, популістські питання тощо (наприклад, щодо скасування пільг для депутатів; щодо нагородження посмертно якихось історичних осіб, важливих для історії України взагалі, але які викликають суперечливі почуття, державними нагородами; щодо надання статусу державної мови якійсь іншій мові, окрім української).

Також однією з прогалин є те, що процедура ініціювання всеукраїнського референдуму є, скажімо, досить ресурсозатратною. Згідно зі статтею 29 «...народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою здійснюється через збирання підписів не менш як 3 мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тисяч підписів у кожній області...», а також «...збір підписів...триває протягом дев'яноста днів із дня отримання свідоцтва про реєстрацію ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою...». Виходячи з математичних підрахунків, експерти кажуть, що для ініціювання такого референдуму в середньому в день треба збирати по 33 тисячі підписів на паперових носіях [2]. До слова, підписи не збираються у містах зі спеціальним статусом (Києві та Севастополі), а також у АРК, оскільки Конституція України зазначає лише про області, що також можна вважати досить дивним у процесі ініціації всеукраїнського референдуму за народної ініціативою.

На противагу зазначеним прогалинам хочеться зазначити, що сама наявність Закону України «Про всеукраїнський референдум» є важливою, оскільки норми Конституції України, пов'язані з проведенням референдуму, є імперативними.

Чи потрібен інститут всеукраїнського референдуму? Головними перевагами всеукраїнського референдуму для України та Українського народу є такі пункти:

1. Всеукраїнський референдум є потужним та важливим «захисним механізмом» щодо внесення змін до Розділів I, III, XIII Конституції України. Як зазначає Конституційний Суд України, «...особлива конституційна процедура внесення змін до розділу I «Загальні засади» Конституції України зумовлена специфікою предмета його регулювання – основи конституційного ладу в Україні. Зокрема, необхідністю забезпечення національної безпеки і оборони України, потребами захисту державного суверенітету та територіальної цілісності України як суверенної й незалежної, демократичної, соціальної та правової держави...» (абз. 3 пп. 2.2 п. 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016) [4, с. 8]. Так, під назвою Розділу «Загальні

засади» містяться Основи конституційного ладу України, які є основоположними для держави, її територіальної цілісності та суверенітету, конституціоналізму в Україні, захисту прав і свобод людини і громадянина. Положення Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» підлягає такому захисту через «...значення для гарантування верховенства та стабільності Конституції України...» (абз. 2 п. 19 мотивувальної частини Рішення КСУ від 26 квітня 2018 року №4-р/2018) [3, с. 101].

2. О. Дашковська зазначає, що «...референдум є однією з основних форм реалізації права національного суверенітету за умов виконання певної конституційної процедури і вимог закону щодо загальнонаціональних референдумів...» [5, с. 237]. Це впливає і зі статті 5 Конституції України, яка чітко вказує, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування...» та «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами...» [6, с. 8]. Але тоді доречніше, виходячи зі змісту цієї статті, говорити про поняття «народного суверенітету» та його реалізацію через загальнонаціональний референдум.

3. Референдум загальнодержавного значення є не тільки відображенням думки суспільства, а і механізмом контролю органів державної влади, посадових осіб тощо з боку громадськості.

4. Інститут всеукраїнського референдуму гарантує територіальну цілісність України від внутрішніх та зовнішніх посягань, виходячи з положень статті 73 Конституції України про те, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України [6, с. 25].

З іншого боку, наразі багато науковців та експертів виступають за зменшення кількості використання загальнонаціональних референдумів або й за відміну такого інституту референдуму через такі причини:

1. Американський науковець Джозеф Френсіс Ціммерман наводить 3 важливі недоліки (аргументи «проти») референдуму, а саме: 1) «...референдум ослаблює представницьке врядування...»; 2) «...референдум заохочує законодавців знімати із себе відповідальність у питаннях, які породжують бурхливі почуття, й передавати їх на розгляд електорату...представники ухиляються від своєї відповідальності...»; 3) «...електорат не досить поінформований, щоб розважливо розглядати складні технічні питання...» [7, с. 298]. На нашу думку, інститут референдуму не ослаблює представницьку демократію, не перетягує на себе якісь повноваження чи компетенції, не призводить до кардинальних змін у її структурі тощо, лише якщо використовувати його замість представницької демократії; також народ не розглядає технічні питання на референдумі, а лише відповідає на одне питання референдуму «по суті» («так» або «ні»).

Використовуючи дуже часто інститут загальнонаціонального референдуму, зникає необхідність у представницьких органах влади. Навіщо ж тоді народ обирає собі парламент як законодавчий і представницький орган? Громадяни беруть участь у створенні загальнонаціонального представницького органу на виборах, який і буде вирішувати більшість питань, отримавши довіру та легальні повноваження від народу. Референдум має бути інструментом народовладдя у виключних випадках, які є загальнонаціональними, важливими та які стосуються конституційного ладу країни.

Окремо хочеться зауважити щодо третьої тези Ціммермана на прикладі України: Конституція України, Регламент Верховної Ради України, інші закони України закріплюють доволі хороши, регламентований законотворчий процес, у якому, до слова, можуть брати участь не лише

депутати, яких обирає безпосередньо народ, а й експерти з конкретних галузей, однак також коректно говорити, що закони, які становлять суспільний інтерес та є важливими для усієї країни загалом, можна було б приймати і на референдумі, оскільки закон, ухвалений референдумом, змінюється лише через референдум.

2. К. Павшук пише таке: «...інститутами безпосередньої (прямої) демократії є вибори та всенародні референдуми... Інститутом представницької демократії традиційно є парламент... І лише разом усі інститути демократії здатні забезпечити відкритість і гласність законотворчості та впливу ухвалення політичних рішень...» [8, с. 154]. Не можна занадто «звеличувати» інститут референдуму над інститутами представницької демократії, адже лише їхній «симбіоз» створює потужну основу для функціонування демократії в країні.

3. Голова ГО «Європейська правозахисна група» в Україні Кирило Пасенюк пише про те, що «...сучасна криза і популярність демагогів бере своє коріння у проблемі суспільної непоінформованості й правовій неосвіченості. І хоча європейські інститути референдумів працюють та користуються великим авторитетом серед населення, їхня подальша ефективність є сумнівною саме через проблеми із забезпеченням належної інформаційної кампанії референдуму, здатної пояснити суспільству наслідки їхнього вибору...» [9]. Неналежна інформаційна кампанія перед голосуванням на референдумі ставить під великий сумнів ефективність та необхідність проведення референдумів.

4. За недавній час у демократичному світі стали доволі критично ставитися до інституту загальнонаціонального референдуму. Так, американський економіст та експерт із міжнародних відносин Кеннет Рогофф, аналізуючи результати референдуму у Великобританії щодо її виходу з Європейського Союзу зауважив: «Це не демократія; це російська рулетка для республік. Рішення, яке має величезні наслідки – набагато більше, ніж внесення змін до конституції країни (звичайно, у Сполученому Королівстві немає письмової конституції) – було прийнято без будь-яких відповідних стримувань і протипаг. Чи потрібно голосування повторювати через рік, щоб бути впевненим? Ні. Чи має більшість у парламенті підтримати Brexit? Мабуть, ні. Чи справді населення Великобританії знало, за що вони голосують? Абсолютно ні. Дійсно, ніхто не має жодного уявлення як про наслідки для Великої Британії в глобальній торговельній системі, так і про вплив на внутрішньополітичну стабільність...» [10].

Міжнародний репортер і оглядач «The New York Times» Макс Фішер та журналіст Аманда Тауб пишуть, що «виборці зіштовхуються з проблемою на будь-якому референдумі: їм потрібно звести складний політичний вибір до простого «так» чи «ні» і передбачити результати рішень, настільки складних, що навіть експерти можуть роками намагатися їх зрозуміти...» [11].

Політолог із Трінті-коледжу Дубліна Майкл Марш вважає: «Хоча такі голосування зображуються як народне управління в чистому вигляді, дослідження показали, що вони часто підривають демократію, а не служать їй. Вони, як правило, нестабільні, залежать не лише від суті рішення, а й від непов'язаних політичних коливань... Виборці повинні приймати свої рішення, маючи порівняно мало інформації, що змушує їх покладатися на політичні повідомлення, що дає владу в руки політичних еліт, а не виборців...» [11]. Можна навести такі контраргументи до вищенаведеної тези: по-перше, відсутнє посилення на дослідження, про які йдеться, по-друге, як референдум може підривати демократію? Референдум є одним з основоположних видів безпосередньої демократії, а рішення на ньому, яке приймається по суті, з попереднім ознайомленням питання тощо, не може настільки, як було сказано, «підривати демократію».

Питання місцевих референдумів в українському законодавстві залишається невизначеним та нерегульованим. У Конституції України є декілька статей, що стосуються місцевого референдуму: стаття 38 («Громадяни мають право брати участь... у всеукраїнському та місцевих референдумах...»), ст. 69, 70 (народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії), ст. 92 (виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів), ст. 143 («Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування... забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів...»), ст. 138 (до відання АРК входить організація та проведення місцевих референдумів) [6, с. 17, 24, 35, 60, 57].

Так, окремі статті щодо місцевого референдуму є в окремих Законах України: ст. 1, 22 (повноваження Центральної виборчої комісії щодо організації підготовки і проведення місцевих референдумів) Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 р.; ст. 7 (визначення місцевого референдуму) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. На сайті Верховної Ради України 19.05.2021 р. був зареєстрований поки що лише проєкт закону про місцевий референдум, а 22.09.2021 р. надано Висновок Комітету з питань бюджету. Наразі механізм організації і проведення місцевих референдумів відсутній.

Чи буде інститут місцевого референдуму корисним для України та її громадян?

Науковці Т. Стешенко та Г. Салівон вважають, що місцевий референдум «... може стати ефективним інструментом боротьби з корупцією. Через голосування на референдумі суспільство може приймати рішення про відкликання депутата місцевої ради або дострокове припинення повноважень сільського, селищного чи міського голови...», але при цьому «... якщо ж питання, які виносяться на референдум, можуть привести до дострокового припинення повноважень органів або посадових осіб місцевого самоврядування, ініціювати і провести такий референдум майже неможливо. Необхідно ... подібну функцію покласти на незалежну організацію...» [12, с. 30–31]. Щодо тези про відкликання депутата місцевої ради, то ця процедура вже закріплена і регулюється Розділом V Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р., і не передбачається наразі у проєкті закону про місцевий референдум від 19.05.2021 р.; а от процедура дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради через місцевий референдум нині розглядається у ст. 3 проєкту закону про місцевий референдум від 19.05.2021 р.

Л. Муркович, говорячи про місцеві референдуми, вказує на те, що «... за їх допомогою члени територіальної громади набувають можливості ... ефективного впливу на формування політики місцевої влади. Органи місцевого самоврядування отримують ... можливість звиряти свої рішення з думками населення ... його застосування дозволяє ... запобігати ... конфліктам між владою та суспільством, підвищити рівень довіри населення до влади...» [13, с. 253]. Науковець А. Чиркін, аналізуючи досвід місцевих референдумів у країнах Вишеградської групи, зазначає важливу загальну тезу, що «... факт законної можливості у місцевих жителів проведення місцевого референдуму вже є чималим демократичним інструментом вирішення питань місцевого значення. Навіть якщо голосування і буде визнано недійсним або ще з якихось причин не відбудеться, сам факт актуалізації певної проблеми на місцевому чи регіональному рівні має привертати увагу влади і громадськості...» [17, с. 78].

З іншого боку, є і дещо негативні тенденції інституту місцевих референдумів, які потрібно запобігати та пильно за ними слідкувати. Так, громадський діяч О. Кошель

каже, що потрібно «... чітко провести червоні лінії. Щоб проведення референдуму не призвело до зростання сепаратистських тенденцій, розгойдування суспільства, ... не повинно бути завуальованих питань, які могли б призвести до збільшення ролі регіонів...» [14]. Тут доречно сказати, що завуальованих питань на референдумі бути і не може, оскільки навіть проєктом закону про місцевий референдум, про який вже зазначали, встановлюються вимоги до формулювання та змісту питання на референдумі. Політичний аналітик фонду «Демократичні ініціативи» Марія Золкіна вважає, що «... цей інститут потрібен Україні. Просто треба бути готовим до того, що в перші 5–10 років будуть відбуватися маніпуляції... місцевими політиками, бізнесменами. Але це виховний процес, який допоможе виховати відповідального виборця...» [15]. Не можна не погодитися, що інститут референдуму сприяє формуванню і покращенню у виборців більш свідомої громадянської та правової культури.

Порушення процедури щодо ініціювання та проведення місцевих референдумів через відсутність законодавчого регулювання механізму його реалізації, а також інертність громадськості (у широкому сенсі слова) у захисті своїх інтересів є критичними проблемами застосування такого інституту, як інститут місцевого референдуму [16, с. 23].

Науковці В. Кравченко і А. Янчук зазначають щодо пунктів, які потрібно було б урахувати в процесі розробки законодавства про місцеві референдуми, а тому вказують на такі важливі аспекти [18]:

1) вирішення питання щодо суб'єкта права на проведення референдуму, а саме щодо доцільності «... законодавчого закріплення лише таких видів місцевих референдумів, як референдум Автономної Республіки Крим, сільський, селищний, міський, районний в місті референдум...» [18, с. 8–9];

2) чітке визначення предмета місцевого референдуму, тобто кола питань, із яких може бути проведений або ж обов'язково проводиться місцевий референдум. «... Цей перелік має бути вичерпним, а, відповідно, рішення обов'язкового місцевого референдуму повинні мати імперативний характер та підлягати обов'язковому виконанню на території громади...» [18, с. 9–10];

3) потрібне чітке «... розмежування процедури ініціювання консультативних та імперативних референдумів...» [18, с. 10]. Можна зауважити, що це розмежування, можливо, і не є необхідним через можливість поступової відмови від консультативних референдумів як таких.

Висновок. Отже, референдум як такий уперше був проведений у 1439 році у швейцарському кантоні Берн. Референдум – це одна з форм безпосередньої демократії, яка має на меті вирішення питань загальноукраїнського та місцевого значення громадянами через голосування. Ухваленням Конституції України 28 червня 1996 року було конституційно закріплено інститут референдуму в Україні, що гарантувало і фіксувало право проведення референдуму громадянами України.

Проаналізувавши у статті законодавство стосовно всеукраїнського та місцевих референдумів, можна зробити висновок, що:

- механізм організації та проведення всеукраїнського референдуму закріплений в однойменному Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р.;
- процедура організації та проведення місцевого референдуму наразі не визначена через відсутність відповідного законодавства, яке б регулювало це питання, але сама можливість проведення закріплена в Конституції.

Проаналізувавши думки різних учених щодо цих двох інститутів референдуму, можна дійти декількох загальних висновків: по-перше, спостерігається тенденція поступової відмови від загальнонаціонального референдуму на користь місцевих референдумів або ж необ-

хідності «реформи» інституту загальнонаціонального референдуму; по-друге, зважаючи на «молодість» демократії та державності України, інститути референдуму ще перебувають у стані становлення та формування, що характеризується активністю законодавчого процесу стосовно цих питань; взявши до уваги як переваги, так і недоліки референдумів, ми не можемо не говорити про

важливість, необхідність цих інститутів як інструментів безпосередньої демократії та народного волевиявлення, але ми повинні пам'ятати, що жодній із форм безпосередньої та представницької демократії для забезпечення найбільшого балансу демократії не можна віддавати переваги, а сам референдум можна використовувати у разі необхідності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26 січня 2021 № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20> (дата звернення: 24.11.2021).
2. Закон про референдум: Нюанси і правові прогалини *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: <https://parlament.org.ua/2021/01/29/zakon-pro-referendum-nyuansi-i-pravovi-progalini/> (дата звернення: 24.11.2021).
3. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26.04.2018 № 4-р/2018. *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 3. С. 94–104.
4. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини сьомої статті 43, першого речення частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 20.12.2016 № 7-рп/2016. *Вісник Конституційного Суду України*. 2017. № 1. С. 5–10.
5. Дашковська О. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1(60). С. 235–240.
6. Конституція України : станом на 25 жовт. 2021 р. / *Верховна Рада України*. Харків : Право, 2021. 74 с.
7. Ціммерман Дж.Ф. Учасницька демократія: відродження популізму. *Демократія: антологія* / упор. О. Проценко. Київ, 2005. С. 263–303.
8. Павшук Е.А. К вопросу о соотношении непосредственной и представительной форм демократии в Украине на примере института референдума. *Известия Гомельского государственного университета им. Ф. Скорины. Социально-экономические и общественные науки*. 2014. № 2(83). С. 151–155.
9. Пасенюк К. Голос країни. Референдум як платформа для суспільної дискусії *Вокс Україна* : вебсайт. URL: <https://voxukraine.org/golos-krayini-referendum-yak-platforma-dlya-suspilnoyi-diskusiyi/> (дата звернення: 24.11.2021);
10. Rogoff K. Britain's Democratic Failure *Project Syndicate* : веб-сайт. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/brexit-democratic-failure-for-uk-by-kenneth-rogoff-2016-06> (дата звернення: 24.11.2021);
11. Taub A., Fisher M. Why Referendums Aren't as Democratic as They Seem *The New York Times* : веб-сайт. URL: <https://www.nytimes.com/2016/10/05/world/americas/colombia-brexit-referendum-farc-ferrell-santos.html> (дата звернення: 24.11.2021);
12. Штещенко Т.В., Салівон Г. І. Актуальні аспекти вдосконалення організації і проведення місцевих референдумів в Україні. *Проблеми законності : збірник наукових праць*. 2014. Вип. 127. С. 28–32.
13. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4. С. 251–260.
14. Жолобович І. Закон про референдум: що обіцяють українцям та чи є небезпека маніпуляцій *24 канал* : веб-сайт. URL: https://24tv.ua/zakon_pro_referendum_pro_golovni_zasadi_i_zarobizhniki_vid_manipulyatsiy_n1271637 (дата звернення: 24.11.2021).
15. Хаустова Л. Чи потрібні українцям місцеві референдуми? *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-realiimistsevi-referendumu/29473778.html> (дата звернення: 24.11.2021).
16. Громадська експертна доповідь у форматі Shadow Report Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії *Лабораторія законодавчих ініціатив* : веб-сайт. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/pdfjoinder.pdf> (дата звернення: 24.11.2021).
17. Чиркін А.С. Місцевий референдум як форма муніципальної нормотворчості: досвід країн Вишеградської групи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 76–79.
18. Кравченко В.В., Янчук А.О. Формування законодавства про місцеві референдуми в Україні: проблеми та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2018. Том 6. № 3. С. 5–11.