

Юридичні науки

УДК 342.8

Новиков Олександр В'ячеславович

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Новиков Александр Вячеславович

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры государственного строительства

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

Novikov Aleksandr

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of State Construction

Yaroslav Mudryi National Law University

Ткач Дарина Костянтинівна

студентка

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Ткач Дарина Константиновна

студентка

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Tkach Daryna

Student of the

Yaroslav Mudryi National Law University

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА НАРОДОВЛАДДЯ: ЗАСТОСУВАННЯ

ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ В УКРАЇНІ

РЕФЕРЕНДУМ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ: ПРИМЕНЕНИЕ

ОПЫТА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В УКРАИНЕ

REFERENDUM AS A FORM OF DEMOCRACY: APPLICATION OF EXPERIENCE OF FOREIGN STATES IN UKRAINE

Анотація. У даній статті досліджується практика застосування інституту референдуму в Україні та зарубіжних державах. Визначена роль референдуму в процесі державотворення. Виявлено основні перешкоди в проведенні референдуму в Україні.

Ключові слова: демократія, референдум, народне волевиявлення, правова культура.

Аннотация. В данной статье исследуется практика применения института референдума в Украине и зарубежных странах. Определена роль референдума в процессе создания государства. Выявлены основные препятствия в проведении референдума в Украине.

Ключевые слова: демократия, референдум, народное волеизъявление, правовая культура.

Summary. This article examines the practice of using the referendum institute in Ukraine and foreign countries. The role of the referendum in the process of state-building is determined. The main obstacles in conducting a referendum in Ukraine are revealed.

Key words: democracy, referendum, will of the people, legal culture.

Постановка проблеми. Розбудова демократичної держави вимагає визначення народу єдиним джерелом публічної влади та надання йому можливості вирішувати найбільш важливі питання, що стосуються його життя. Так, Конституція України закріплює принцип народного суверенітету, який може бути реалізований через встановлені законом механізми. Однією з форм народного волевиявлення є референдум. Практика застосування інституту референдуму в Україні свідчить про те,

що він неналежним чином оцінюється суспільством. Також наразі існує проблема відсутності механізму застосування інституту референдуму. В той же час, в багатьох державах світу референдум є ефективним способом залучення народу до управління державними та місцевими справами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що стосуються практики проведення референдуму в Україні, висвітлені в працях таких науковців, як О.Ю. Могилевець, Ю.С. Палєєва, Н.Р. Пришляк та інших. Досить детально проаналізовано функціонування інституту референдуму в Україні та зарубіжних країнах у публікації В. М. Шаповала.

Постановка завдання. Метою даного дослідження є аналіз практики застосування інституту референдуму в зарубіжних державах, встановлення причин його непопулярності в Україні та визначення шляхів вирішення цієї проблеми.

Виклад основного матеріалу. У сучасній юридичній літературі існує велика кількість визначень поняття «референдум». Найзагальніше референдум визначається як голосування виборців, шляхом якого приймається державне або самоврядне рішення [1].

Інститут референдуму вперше було закріплено в конституціях Швейцарії та США. На початку 1920-х років він дістав відображення в законодавстві низки інших країн, зокрема, Австрії, Естонії, Латвії, Литви, Словаччини, Чехії, вільного міста Данцига тощо. Після Другої світової війни референдум як форма безпосередньої демократії дістав загальносвітове визнання і був закріплений на конституційному та законодавчому рівнях у багатьох країнах світу [1]. Масштаб практики проведення референдумів у різних країнах залежить від політико-правової традиції, що склалася [9].

За умови правильного застосування референдум здатен виступати консолідуючим фактором громадянського суспільства та забезпечувати його тісний взаємозв'язок з органами державної влади та місцевого

самоврядування. Однак це можливо лише за умови, якщо органи публічної влади сприймають народ як реальне джерело влади, а інститути громадянського суспільства — як дієвих партнерів у процесі вироблення та здійснення державної політики [2]. Так, наприклад, під час всенародного голосування, яке відбулося 12 вересня 2010 р. у Туреччині з питань конституційної реформи, 57,8% виборців, а саме 21,7 млн громадян, підтримали зміни до 26 статей Конституції Туреччини 1982 р., що мало своїм наслідком запровадження інституту омбудсмана, реформування системи правосуддя, зокрема Конституційного суду та Вищої ради суддів і прокурорів тощо. Результати цього референдуму отримали високу оцінку ЄС, про що, зокрема, повідомив єврокомісар Штефан Фюле, який назвав цей референдум «кроком у правильному напрямі», який демонструє «стійку прихильність громадян Туреччини до реформ, які розширюють їх права та свободи» [3]. У Європі безпосередньо на референдумі прийнято конституції Азербайджану, Албанії, Андорри, Вірменії, Естонії, Ірландії, Литви, Росії, Туреччини, Франції і Швейцарії. В Іспанії, Польщі і Сербії на референдумі затверджено конституцію, схвалену парламентом, а у Румунії — схвалену установчими зборами. Прийняття або затвердження основного закону на референдумі нерідко обґрунтовується необхідністю забезпечити результатам конституційного нормотворення найвищий рівень легітимності [9].

Всесвітня практика проведення референдумів демонструє, що вони можуть використовуватись і як засіб легітимізації антинародних або неоднозначних з погляду демократії рішень. За допомогою цього інституту прямої демократії проклав собі дорогу до необмеженої влади Адольф Гітлер, якому 89,9% німецьких виборців під час референдуму 19 серпня 1934 р. надали надзвичайні повноваження [3].

Країною, де референдуми становлять «стрижень політичної системи», є Швейцарія. По-перше, вона має найбільший досвід

використання референдумів: вперше референдум тут проведено в 1439 р., по-друге, завдяки референдумам вирішуються питання про основні напрями швейцарської державної політики (наприклад, про приєднання країни до Шенгенського та Дублінського договорів ЄС). У Швейцарії застосовуються наступні види референдуму:

1. Референдуми щодо конституційних змін, запропоновані федеральною асамблеєю, які вимагають обов'язкового його проведення. Конституційні поправки повинні схвалюватися переважною кількістю голосів виборців по країні в цілому та у більше ніж половині з 26 кантонів, тобто подвійною більшістю;

2. Референдуми з приводу ратифікації міжнародних договорів які: мають необмежений термін або не можуть бути зупинені; передбачають вступ до міжнародних організацій; включають багатосторонню уніфікацію законодавства;

3. Факультативні референдуми, на які може бути винесений будь-який закон, який має бути ухваленим на референдумі простою більшістю голосів. Предметом факультативного референдуму можуть бути також федеральні закони, проголошені невідкладними, строк яких перевищує 1 рік, федеральні постанови в межах, передбачених Конституцією та законами, міжнародні договори [4].

О.Ю. Могилевець зазначає, що за допомогою референдумів у Швейцарії відбувається створення унікальної моделі консенсусної демократії, хоча й незначний відсоток від усього федерального законодавства було опротестовано за допомогою референдуму [4].

Наразі єдиним нормативно-правовим актом, що регулює питання організації та проведення референдумів в Україні, є Конституція України. Основний Закон (ст.70, 72 – 74) визначає суб'єктів, що мають право голосу на референдумах, суб'єктів призначення всеукраїнського референдуму, коло питань, з яких не допускається проведення референдумів та з яких

проведення референдуму є обов'язковим, а також закріплює можливість проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Відповідно до п.20 ч.2 ст.92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів [6]. З ухваленням закону «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року втратив чинність закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року. 26 квітня 2018 року Конституційний Суд України визнав закон «Про всеукраїнський референдум» неконституційним як через порушення процедури його розгляду та ухвалення, так і з огляду на його зміст [10]. Отже, на сьогодні в Україні відсутній правовий механізм проведення референдумів – як загальнонаціональних, так і місцевих.

Хоча на сьогодні проведення референдумів в Україні фактично є неможливим, досвід застосування даної форми прямої демократії все ж існує. Першим на теренах незалежної України став референдум 1991 р., на який було винесено питання «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?». 1 грудня 1991 р. всеукраїнський референдум було проведено без визначних порушень законодавства, а його результати - визнані світовою спільнотою. 90,3 % громадян, які взяли участь у референдумі, підтримали Акт проголошення незалежності України. Після цієї події у період з 1 грудня 1991 р. по 31 січня 1992 р. Україну як суверенну незалежну державу визнали більше 100 країн [5]. На другому всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 р., проголошеному Президентом України за народною ініціативою, громадяни України проголосували за зміни до Конституції України, що стосувались можливості дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України у випадку, якщо парламент протягом місяця не сформує дієвої парламентської більшості або протягом 3 місяців не затвердить проект закону про Державний бюджет; скасування депутатської

недоторканності, скорочення загальної кількості депутатів з 450 до 300 чоловік; формування двопалатного парламенту [8]. Результати референдуму не були імplementовані [4].

Реалізація форм прямої демократії знаходиться у тісному взаємозв'язку з політичною активністю та правовою культурою громадян, що є важливим елементом у механізмі розбудови демократичної, правової держави. Сформована за радянських часів правова свідомість населення посилюється умовами системної економічної і соціальної кризи українського суспільства. У масовій суспільній свідомості України, як зазначає М. Козюбра, «...продовжують домінувати уявлення про право виключно як про знаряддя політики, інструмент примусу, зведену в закон волю, якщо не якогось окремого пануючого класу, то принаймні керівної частини суспільства» [7].

Ю.С. Палєєва серед проблем, пов'язаних з функціонуванням інституту референдуму в Україні, виділяє наступні:

1. Постановка під час референдуму запитань, стосовно яких у народу не вироблено певної позиції, коли люди не знають, за що мають голосувати. Це дає можливість використовувати референдум певним політичним силам у своїх цілях;

2. Проблема формування питання (питань), які виносяться на референдум. Історія їх проведення сповнена прикладів, коли тільки за рахунок «правильної» постановки питання організатори референдуму домагалися поставлених цілей, нерідко навмисне заплутуючи населення, що бере участь у ньому;

3. Багатозначність постановки питання референдуму або комбінації в одному питанні кількох. Це не дозволяє мати однозначну відповідь на поставлене питання;

4. Специфіка референдуму не як механізму виявлення волі народу, а підходу до аналізу стану громадської думки на певний період. На

відміну від голосування, де виборці обирають певного політика або партію, в процесі референдуму опитування населення є не простим виявленням волі народу, а аналізом стану громадської думки з конкретної проблеми в певний період [3].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку. Референдум є важливим інструментом утвердження демократичних засад і забезпечує вирішення найважливіших питань державного та місцевого розвитку відповідно до волі народу. Це є можливим за умови детальної регламентації порядку організації та проведення референдуму, зокрема в частині формулювання питань, що виносяться на обговорення, що є необхідним для запобігання ризику використання політичними силами даної форми демократії у власних корисливих цілях. Крім відсутності механізму організації та проведення референдуму, актуальною в Україні залишається проблема низької політичної активності громадян та недостатньо розвиненої правової культури. Подолання цих проблем є тривалим у часі і передбачає наступне: 1. належне правове виховання громадян; 2. встановлення спрощеного механізму ініціювання референдуму громадянами; 3. належне правове оформлення результатів референдуму, що демонструвало б громадянам їх реальний вплив на вирішення питань державного та місцевого управління.

Література

1. Кудряченко А. Сучасний досвід застосування прямої демократії в країнах ЦСЄ / А. Кудряченко // Віче. 2013. №20. С. 2–6.
2. Веніславський Ф. Ідея народовладдя в теорії та практиці українського державотворення / Ф. Веніславський. // Вісник Конституційного Суду України. 2011.

3. Палєєва Ю. С. Референдум – загальнодержавний демократичний інститут: історія і сучасність / Ю. С. Палєєва. // Вісник Університету імені Альфреда Нобеля. Серія «ЮРИДИЧНІ НАУКИ». 2013. №1. С. 43–50.
4. Могилевець Олена Юріївна. Референдум : швейцарський досвід та українські проблеми / О. Ю. Могилевець // Наукові записки НаУКМА: Політичні науки. 2006. Т. 57. С. 88-92.
5. Пришляк Н. Р. Референдум як форма безпосереднього народовладдя / Пришляк Н. Р. Тернопіль, 2017.
6. Конституція України : станом на 5 жовтня 2017 р. – Харків : Право, 2017. 76 с.
7. Правова культура як важливий елемент правової системи України / Г. Попадинець // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. 2014. № 782. С. 123-128.
8. Центральна виборча комісія. Повідомлення "Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року" [Електронний ресурс] / Центральна виборча комісія. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00>
9. Шаповал В. М. Референдум: Україна та міжнародний досвід [Електронний ресурс] / В. Шаповал. 2016. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/1481814252r.pdf>
10. Закон України «Про всеукраїнський референдум» визнано неконституційним. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/zakon-ukrayiny-pro-vseukrayinskyu-referendum-vyznano-nekonstytuciynum>