

Конституційне право; муніципальне право

УДК 342.3

Калініченко Олександр Федосійович

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри права

Київський кооперативний інститут бізнесу і права

Калиниченко Александр Федосеевич

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры права

Киевский кооперативный институт бизнеса и права

Kalinichenko Oleksan

PhD in Law, Associate Professor

Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

Головчак Вадим Віталійович

магістрант економіко-правового факультету

Київського кооперативного інституту бізнесу і права

Головчак Вадим Витальевич

магистрант экономико-правового факультета

Киевского кооперативного института бизнеса и права

Golovchak Vadim

Master Student of the

Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

РЕФЕРЕНДУМ КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ

ДЕМОКРАТИИ

REFERENDUM AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY

Анотація. У статті встановлено, що референдум, вибори, народне обговорення і опитування, є правом реальної суверенної і верховної волі народу, проте за своїм змістом і формою здійснення, тобто за предметом і методом правового регулювання референдум істотно відрізняється від інших форм народовладдя. Аналізуються наукові підходи до досліджуваної проблеми. В ході проведеного дослідження обґрунтовано, що референдум буде ефективним інструментом реалізації права народного суверенітету лише у тому випадку, якщо в державі пануватиме демократичне суспільство.

Ключові слова: народне обговорення, верховна воля, форма здійснення, метод правового регулювання, інструмент реалізації, народний суверенітет, демократичне суспільство.

Аннотация. В статье установлено, что референдум, выборы, народное обсуждение и опрос, которые есть правом реальной суверенной и верховной воли народа, при этом по своему содержанию и форме реализации, то есть за предметом и методом правового регулирования референдум существенно отличается от других форм народовластия. Анализируются научные подходы к исследуемой проблеме. В ходе проведенного исследования обосновано, что референдум может быть эффективным инструментом реализации права народного суверенитета лишь в том случае, если в стране доминирует демократическое общество.

Ключевые слова: народное обсуждение, верховная воля, форма реализации, метод правового регулирования, инструмент реализации, народный суверенитет, демократическое общество.

Summary. The article states that a referendum is an election, a popular discussion and a poll, is the right of real sovereign and supreme will of the people, but in its content and form of implementation. Scientific approaches to

the researched problem are analyzed. In the course of the study it is substantiated that the referendum will be an effective too for exercising the right of peoples sovereignty only if the state is dominated by a democratic society, method of legal regulation, realization tool, peoples sovereignty, democratic spirit, that is the subject and method of legal regulation of the referendum differs significantly from other forms of democracy.

***Key words:** Popular discussion with, supreme will, the form of suffocation, method of legal regulation, realization tool, peoples sovereignty, democratic spirit.*

Постановка проблеми. Конституція України закріплює за громадянами право бути єдиним джерелом влади та носієм суверенітету, а також закріплює за народом можливості здійснювати владу безпосередньо і через органи державної та місцевої влади, що є дуже важливим аспектом утвердження України, як демократичної та правової держави. В Конституції України закріплені норми згідно із якими народне волевиявлення відбувається через вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя [1].

Беручи до уваги наявність відповідних норм, Конституція справді спрямована на створення умов, коли громадяни прямо можуть здійснювати управління державними справами. Разом з тим, сьогодні перехід народовладдя від формального правового інституту до реального суспільно-правового політичного інституту потребує виконання певних завдань, а саме:

- оновлення класифікації референдумів;
- з'ясування стадій організації та проведення місцевих референдумів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на те, що у науці конституційного права не закріплено єдиної концепції форм безпосереднього народовладдя, воно потребує кращого вивчення.

Визначення ролі референдуму в системі інститутів безпосередньої демократії досліджено у працях В. Комарова, Л. Нудненко, В. Погорілка, В. Руденко, Л. Козодой, О. Придачук, С. Деревянко, О. Дашковської, О. Москавлюк, О. Могилевиць, В. Маркитентова, В. Федоренко, М. Ільницького, К. Чередниченко.

Метою статті є дослідження референдуму, як форми здійснення безпосередньої демократії спиратись на вітчизняний та закордонний досвід, що дасть можливість покращити, як принципи так і шляхи практичної реалізації народовладдя.

Виклад основного матеріалу. Історія становлення і розвитку референдумів в світі уривалася світовими війнами-Першою світовою війною (1914-1918) та Другою світовою війною (1939-1945), що підкріплює демократичність референдумів та їхній виключно миролюбний характер [2, с. 70].

Батьківщиною референдумів традиційно вважають Швейцарію. Перший в світі вірогідно відомий референдум був проведений у 1439 р. в швейцарському кантоні Берн, на якому вирішувалося питання фінансового становища, а саме: підтвердження збору з метою погашення військових боргів кантону Берн.

Становленню та розвитку референдумів в Україні передував протореферендний етап, коли почали формуватися конституційно-правові думки щодо національних референдумів, національні традиції народовладдя та численні конституційні задуми інституалізації даної форми прямого народовладдя. Прояви елементів безпосередньої і представницької демократії були притаманними Україні на усіх історичних стадіях її розвитку.

Всеукраїнський референдум, який відбувся 1 грудня 1991 р. наділив вищою юридичною силою Акт проголошення незалежності України й, у своїй суті, став способом національного державотворення.

Особлива роль у системі народовладдя в Україні належить референдумові, як найбільш органічній і природній формі народовладдя. Поняття "референдум" походить від латинського "referendum", що означає "те, що має бути повідомлено"

В теорії конституційного права (як національного, так і зарубіжного) визначення референдуму не завжди однакове. Найчастіше референдум ототожнюють з опитуванням громадської думки, з плебісцитом. Іноді референдумом називають будь-яке голосування виборців незалежно від його наслідків.

Справді, за своєю суттю референдум, як і інші форми народовладдя — вибори, народне обговорення і опитування, є правом реальної суверенної і верховної волі народу, проте за своїм змістом і формою здійснення, тобто за предметом і методом правового регулювання референдум істотно відрізняється від інших форм народовладдя. Волевиявленням народу у вигляді результатів голосування стверджується або ні винесений на референдум закон чи рішення. Це дає підстави характеризувати референдум як нормотворчу форму народовладдя.

Відповідно до ст. чинного Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" референдум — це спосіб прийняття громадянами шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення.

В. В. Комарова до форм безпосереднього народовладдя (безпосередньої демократії) відносить вибори, референдум, загальні збори населення, мітинги, пікетування, походи, демонстрації, народну ініціативу, відкликання обраного народного представника, діяльність політичної партії [3, с. 9-10]. Аналогічні форми визначає Л.А.Нудненко, додаючи до них звернення громадян [4, с. 6]. Поглиблює цей перелік В. Ф. Погорілко, додавши до нього, окрім вище зазначених, ще і плебісцити, виявлення громадської думки, народні обговорення та такі виняткові немирні форми,

як повстання, революції, національно-визвольні рухи громадянські війни, політичні страйки, протести, пікетування, акції громадської непокори, голодування тощо [5, с. 22-23].

У сучасній науці конституційного права існує також і вузький підхід до дефініції форм безпосереднього народовладдя. Його представником виступає В.Н. Руденко, котрий до них відносить народну правотворчу ініціативу, референдум, народне вето, вибори, загальні збори громадян за місцем їх проживання, відкликання депутата чи обраного народного представника, розпуск виборчого органу влади.

Чимало дискусій в науці конституційного права і теорії держави та права викликають питання щодо визначення походів, мітингів, пікетувань, демонстрацій як форм безпосереднього народовладдя. Зокрема, В. Н. Руденко твердить, що ці форми не є пов'язаними із прийняттям безрідними громадянами владних рішень. Інститути демонстрацій, мітингів, походів, пікетувань, звернень (петицій) громадян на думку науковця, точніше буде визначати як форми організації влади, за яких вирішальне рішення приймається представницькими органами влади чи посадовими особами, проте на сам процес їхнього обговорення та розгляду суттєво можуть вплинути громадяни [6, с. 54-55].

Аналіз норм Конституції України надає підстави класифікувати формами безпосереднього народовладдя в Україні:

1. Конституційні форми - референдуми, вибори, референтні ініціативи, мирні мітинги, збори, походи, звернення громадян (петиції), демонстрації;
2. Законодавчі форми - гуртові збори населення за місцем їхнього проживання, місцеві (народні) ініціативи, дорадчі опитування громадян України, народні обговорення, виявлення громадської думки тощо;
3. Легітимні форми - такі, що не передбачені в Конституції і законах України, утім й не заборонені ними.

Цей перелік є невичерпний, адже із розвитком суспільства можуть з'являтися нові форми безпосереднього здійснення влади народом.

Варто зазначити, що однією із пріоритетних форм висловлення волі народу та реалізації народного суверенітету в Україні є референдум. Він передбачає прийняття рішення з питання, передбачених Конституцією та законодавством, шляхом загального, рівного, вільного, таємного та прямого голосування громадянами України. На відміну від всенародного обговорення чи опитування, рішення референдуму наділені вищою правовою силою та імперативністю.

Світовій практиці відомі випадки, коли референдум призначався для продовження строку повноважень виборного органу, однак така практика не може вважатись допустимою в суспільстві з демократичними цінностями [7, с. 13]. Не зважаючи на те, що Конституція України не передбачила прямо інші форми безпосереднього здійснення народовладдя, системний аналіз вітчизняного законодавства дає можливість виділити народні обговорення.

О. А. Придачук вважає, що народні обговорення це - спосіб виявлення поглядів народу передбачають участь громадян у політичних процесах реалізації державної влади, їх контроль за діями чи бездіяльністю органів державної влади чи окремих посадових осіб, яка здійснюється колегіально. Право ініціювати проведення референдуму (ст. 72) «Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 млн. громадян України, котрі мають право голосу, за умов, що підписи щодо долі референдуму зібрано не менш як у 2/3 областей й не менш як по 100 тис. підписів в кожній області»;

Вище викладене надає підстави вважати, що пріоритетну роль та важливе значення серед різноманітних форм безпосередньої демократії - належить референдуму та виборам. Про дане свідчить і той факт, що серед усіх форм здійснення безпосереднього народовладдя лише ці два інститути

закріплені Конституцією та регламентовані нормами спеціальних законів. Разом із тим не слід перебільшувати роль окремих інструментів здійснення безпосередньої влади народом ізольовано від реалій політичного життя та рівня демократичності суспільства, в якому вони застосовуються. Доречним буде зазначити, що тільки за достатньо високого рівня культури суспільства механізми здійснення безпосередньої влади народу можуть бути ефективними.

Існування правової, демократичної, соціально орієнтованої держави не можливе без створення умов коли громадяни прямо можуть здійснювати управління державними справами. Безпосередня демократія є сукупністю форм організації державної влади, за якої основні рішення щодо управління справами суспільства й держави належать громадянам.

В Конституції України зафіксовано можливість існування необмеженого кола форм безпосереднього народовладдя, оскільки не дано вичерпного їх переліку. Таким чином, форму безпосереднього народовладдя можна охарактеризувати як спосіб безпосереднього волевиявлення народу або його окремої частини, яке має імперативний та легітимний характер, із метою вирішення питань державного та місцевого значення.

Основними формами здійснення безпосереднього народовладдя є вибори та референдум, правила проведення яких закріплені Конституцією та регламентовані нормами спеціальних законів. До інших форм безпосереднього народовладдя відносять народні обговорення, право на мирні, беззбройні збори, мітинги, походи, демонстрації, право громадян на особисте звернення або направлення індивідуальних та колективних звернень до органів влади.

Найбільш дієвою формою здійснення безпосереднього народовладдя є референдум. Адже саме референдум є найбільш демократичною формою волевиявлення громадян, в якій виражається безпосереднє народовладдя,

реалізується конституційний принцип щодо належності народу всієї повноти влади.

Що стосується законодавчого регулювання інституту місцевого референдуму в Україні, то воно є застарілим і неповним, тобто законодавець не визначає порядку проведення місцевих референдумів. Деякі положення щодо місцевих референдумів передбачені в Конституції України, Законі України «Про Центральну виборчу комісію» та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Усі спроби прийняти Закон, який би врегулював особливості проведення місцевих референдумів в Україні виявилися провальними. На сьогодні, є кілька зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів про місцеві референдуми: № 2145а-1 від 03.07.2015 року; № 2145а-2 від 06.07.2015 року; № 2145а-3 від 08.07.2015 року та чекають свого розгляду. У зв'язку з цим у правовому полі України створився вакуум у питаннях проведення місцевих референдумів.

Висновки. Стан нинішнього законодавства України, що регулює проведення референдумів, потребує розпочати роботу над внесенням змін і доповнень до чинного закону «Про всеукраїнський референдум», викладення його у новій редакції або ж прийняття окремого Закону про місцевий референдум. Необхідність розробки та ухвалення саме закону про місцевий референдум визначена й Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, що затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. №68/2016. В ході проведеного дослідження обґрунтовано, що референдум буде ефективним інструментом реалізації права народного суверенітету лише у тому випадку, якщо в державі пануватиме демократичне суспільство, політична та економічна стабільність; якщо суспільна думка не буде дезорієнтована маніпулятивними закликами, а також неправильними соціальними цінностями; якщо існуватиме достатнє інформаційне

забезпечення, котре дасть змогу громадянам чітко зрозуміти переваги та недоліки положень, які виносяться на референдум; якщо будуть створені всі необхідні організаційно-технічні та інші умови для підготовки і проведення всенародних голосувань.

Підсумовуючи зазначимо, що на сьогодні існують проблеми у сфері законодавчого регулювання порядку організації і проведення всеукраїнського референдуму, а також правова прогалина в питанні організації та проведенні місцевих референдумів. Тому наявний механізм ініціювання, організації та проведення референдумів не дає змоги стверджувати про можливість ефективного використання цього інституту в Україні.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року / Відомості Верховної Ради України (ВВР). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Погорілко В. Референдуми в Україні: історія та сучасність / В. Ф. Погорілко. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 246 с.
3. Конституційне право зарубіжних країн: підруч. / за ред. В. М. Шаповал. К. : АртЕк, 2001. 264 с.
4. Короткий Оксфордський політичний словник / за ред. І. Макліна, А. Макмілана ; пер. з англ. К. : Основи, 2005. 790 с.
5. Могилевець О. Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми / О. Ю. Могилевець // Наукові записки: Політичні науки. Т. 57. К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006. С. 88–92.
6. Дерев'янка С. М. Термін «референдум» у новітній українській теорії права та політології: особливості дефініції й доцільність її уніфікації /

С. М. Дерев'янюк // Політологічний вісник: Зб. наук. праць. Київ: «ІНТАС», 2012. Вип. 59. С. 216-226.

7. Арблестер Е. Ключові ідеї демократії / Ентоні Арблестер // Демократія: антологія / упор. О. Проценко. К. : Смолоскип, 2005. С. 41–78.

References

1. Konstituciya Ukrainy vid 28 chervnya 1996 roku / Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukraini (VVR). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Pogorilko V. Referendумы v Ukraini: istoriya ta suchasnist / V. F. Pogorilko. K.: Institut derzhavy i prava im. V. M. Koreckogo NAN Ukrainy, 2000. 246 s.
3. Konstitucijne parvo zarubizhnyh krain: pidruch. / za red. V. M. Shapoval. K.: ArtEk, 2001. 264 s.
4. Korotkij Oksfordskiy politichnyj slovnyk / za red. I. Maklina, A. Makmilana; per. z angl. K. : Osnovi, 2005. 790 s.
5. Mogilevec O. Referendum: shvejcarskyj dosvid ta ukraïnski problemi / O. Yu. Mogilevec // Naukovi zapysky: Politychni nauky. T. 57. K.: Vydavnychyj dim «Kiyev-Mogilyanska akademiya», 2006. S. 88–92.
6. Derev'yanko S. M. Termin «referendum» u novitnij ukraïnskij teoriiyi prava ta politologiyi: osoblivosti definiciyij docilnistyi yunifikaciyi / S. M. Derev'yanko // Politologichnij visnik: Zb. nauk. prac. Kiyiv: «INTAS», 2012. Vip. 59. S. 216-226.
7. Arblaster E. Klyuchovi ideyi demokratiyi / Entoni Arblaster // Demokratiya: antologiya / upor. O. Procenko. K.: Smoloskip, 2005. S. 41–78.