

**Цимбалістий Т.О.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
кафедра конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
(Тернопільський національний економічний університет)*

**Пришляк Н.Р.**

*магістр юридичного факультету  
Тернопільського національного економічного університету*

## **РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ**

**Актуальність теми.** В контексті драматичних суспільно-політичних змін, які почалися в Україні в кінці 2013 і призвели до таких історичних подій як «Революція Гідності», підписання Угоди про асоціацію, анексія Криму, військові дії на Донбасі, децентралізація тощо надзвичайно гостро постає питання ширшої участі громадян в вирішенні стратегічних суспільно важливих проблем. Саме тому, останнім часом значно посилюється інтерес науковців, політиків, значної частини суспільства до конкретних виявів прямої демократії, важливою формою якої є референдум.

**Мета дослідження** полягає в аналізі тенденцій та перспектив функціонування інституту референдуму в Україні, як однієї з основних форм безпосереднього народовладдя.

Відповідно до поставленої мети нами було сформовано наступні **цілі і завдання:**

- надати теоретичну інтерпретацію таким правовим категоріям як «референдум» та «безпосереднє народовладдя»;
- охарактеризувати основні засади інституту референдуму в Україні;
- з'ясувати основні проблеми реалізації референдумів в Україні;

- запропонувати напрямки вдосконалення інституту референдуму в Україні;

- навести обґрунтовані висновки з досліджуваної проблематики.

**Стан дослідження.** Інститут референдуму, як форма безпосереднього народовладдя є досить популярною темою досліджень як у вітчизняних, так і у зарубіжних науковців. Зокрема, серед вчених, які вивчали загальнотеоретичні аспекти правової природи референдуму слід виділити Ю. Тодику, М. Двіка, Г. Макарову, М. Оніщука, І. Павленко, В. Погорілка, О. Токар-Остапенко, В. Федоренка, В. Цоклан та ін. Сучасний стан функціонування інституту референдуму в Україні досліджують такі вітчизняні правники як: В. Федоренко, І. Словська, М. Ставнійчук, О. А. Придачук, М. Шункін та ін. Водночас значущість проблематики референдумів в контексті існуючих суспільно-політичних викликів і трансформацій безумовно засвідчує важливість здійснення подальших наукових пошуків у цій предметній сфері з метою розвитку інститутів «прямої демократії».

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, безпосереднє народовладдя — це система форм безпосереднього вільного волевиявлення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні шляхом прямої його участі у встановленні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень з передбачених Конституцією та законами України питань. Формами безпосереднє народовладдя в Україні є: вибори депутатів, референдуми, відкликання депутатів, загальні збори громадян і трудових колективів, обговорення нормативних актів, звіти депутатів і виконавчих органів перед населенням, накази виборців.

Насамперед, потрібно наголосити, що сьогодні поняття «референдум» міцно увійшло в повсякденне життя, і, в першу чергу, це пов'язано з розширенням демократичних прав і свобод громадян. В. В. Комарова вважає, що референдум варто було б визначити як «форму безпосередньої демократії, змістом якої є волевиявлення встановленого законом числа громадян з будь-якого суспільно значущого питання, крім тих, які не можуть за законом бути

винесені на референдум, що має вищу юридичну силу і обов'язковий для виконання органами, організаціями і громадянами щодо яких референдум має імперативний характер» [1, с. 12].

В свою чергу, В. О. Ріяка зазначає, що термін «референдум» означає голосування виборців, через яке приймається державне рішення чи рішення у сфері самоврядування і пропонує визначати референдум як політичний і правовий інститут, спрямований на розв'язання кардинальних проблем загальнонаціонального та місцевого значення [7, с. 111].

Інший відомий правознавець, М. Паламарчук, вважає, що під референдумом слід розуміти затвердження проектів нормативних актів, інших важливих рішень загальнодержавного або місцевого значення шляхом народного голосування [3, с. 42].

В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко у першій в Україні монографії, присвяченій референдумам, зокрема, «Референдуми в Україні: історія та сучасність» (2000) визначили референдум як пріоритетну форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного і місцевого значення шляхом голосування. Вони вважають, що визначення терміна «референдум» обов'язково повинно розкривати зміст цієї форми безпосередньої демократії і визначати її кваліфікуючі формально-юридичні ознаки з урахуванням таких положень: по-перше, референдум є однією з пріоритетних форм безпосередньої демократії, яка дає змогу трансформувати волю народу в державну, по-друге, референдум є самостійним інститутом конституційного права України, по-третє, зміст референдуму визначається окремими положеннями Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів загальнодержавного та місцевого значення, по-четверте, потенційними учасниками референдуму є громадяни України, наділені правом голосу, по-п'яте, рішення референдуму носять імперативний характер, не вимагають санкціонування з боку будь-якого державного органу і є обов'язковими для виконання, по-шосте, референдум вважається легітимним

виключно за умови дотримання чинного законодавства України на всіх стадіях референтного процесу [5, с. 212-213].

При цьому, Ю. С. Палєєва справедливо звертає увагу на те, що інститутом безпосередньої демократії є також вибори, але під час виборів об'єктом є людина (кандидат у депутати чи на виборну посаду). При референдумі об'єктом волевиявлення є не людина (кандидат), а певне питання, з якого проводиться референдум - конституція, поправка до конституції, закон, законопроект, будь-яка проблема, що стосується міжнародного статусу відповідної держави, або внутрішньополітична проблема. На думку вченої, процедури виборів і референдуму відрізняються за способом визначення результатів голосування. При виборах вони можуть визначатися як за мажоритарною, так і за пропорційною системою, а при референдумі - тільки за мажоритарною. Суб'єктами ініціативи проведення референдуму є глава держави, парламент, уряд, органи місцевої влади (місцеві референдуми). Ініціативу проведення референдуму можуть виявляти також і виборці. Необхідна їх кількість і процедура ініціативи встановлюються законом [4, с. 44].

Правове регулювання інституту референдуму в незалежній Україні розпочалося 3 липня 1991 р. з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». 6 листопада 2012 р. був прийнятий новий закон - «Про всеукраїнський референдум». Оскільки закон 1991 р. у зв'язку з цим втратив чинність, то нерегульованим залишився інститут місцевих референдумів. Фактично, це унеможливило проведення місцевих референдумів, що, на нашу думку є досить грубим порушенням світових демократичних стандартів, оскільки місцевий референдум є вищою локальною формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом таємного голосування. Така форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць потребує обов'язкового врегулювання та прийняття нового законодавства.

Погоджуємося з Ю. С. Палєєвою, яка справедливо вважає, що до основних проблем, пов'язаних із функціонуванням інституту референдумів в Україні також належать:

- 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;

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

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

- специфіка референдуму не як механізму виявлення волі народу, а підходу до аналізу стану громадської думки на певний період. Проблема в тому, що 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 [4, с. 45-46].

На думку вченої, найкращим виходом із такої ситуації в ході підготовки і проведення референдуму повинна стати обов'язкова участь соціологів, що має забезпечити коректну постановку питань у бюлетенях для референдуму, професіональну інтерпретацію даних всенародного опитування, що саме й уможливить уникнення ймовірних викривлень, зокрема й спроб різноманітних політичних сил привнести до організації референдумів свої політичні інтереси [4, с. 47].

При цьому, Коаліція громадських організацій «За чесний референдум» звертає увагу на загрози практичної реалізації Закону України «Про всеукраїнський референдум», які полягають в проведенні маніпулятивних

референдумів в Україні, а також можливості змінити Конституцію України у неконституційний спосіб. На думку Коаліції, прийнятий 6 листопада 2012 року Верховною Радою України Закон «Про всеукраїнський референдум» (далі - Закон) суперечить Конституції України та європейським стандартам, проголосований з порушеннями конституційної процедури та Регламенту Верховної Ради України, робить вільне волевиявлення громадян практично неможливим, скасовує місцевий референдум, підриває конституціоналізм та порушує принцип верховенства права в Україні [10, с. 278].

З огляду на все вище сказане, ми можемо запропонувати наступні напрямки вдосконалення інституту референдуму в Україні:

- розробити у відкритий спосіб шляхом проведення широких публічних консультацій набір основних механізмів реалізації інституту референдуму в Україні;

- в рамках діяльності парламентського комітету з питань правової політики і правосуддя організувати вивчення передового зарубіжного досвіду правового регулювання інституту референдуму (в тому числі місцевого) з виробленням відповідних законопроектів щодо можливостей його реалізації в умовах вітчизняних реалій;

- прийняти нову редакцію Закону, яка би враховувала положення Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні, Кодексу належної практики щодо референдумів та Висновку Венеціанської комісії щодо Закону «Про всеукраїнський референдум»;

- проводити всеукраїнський референдум виключно після приведення правового регулювання інституту референдуму у відповідність до положень Конституції України, Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні, Кодексу належної практики щодо референдумів, міжнародних стандартів та Висновку Венеціанської комісії щодо Закону «Про всеукраїнський референдум»;

- відновити законодавче регулювання місцевого референдуму як однієї із конституційних форм безпосередньої демократії.

- використовувати систему електронного підпису та електронного кабінету для організації і проведення референдумів. Так, сучасні технології ідентифікації особистості в мережі Інтернет дозволяють проводити референдуми «онлайн». При цьому, вартість проведення такого волевиявлення буде мізерною в порівнянні з традиційним, а надійність і захист результатів – значно вищою.

**Висновок.** Таким чином, попри певні недоліки в організації та правовому регулюванні, референдум залишається однією з основних форм безпосереднього народовладдя в Україні. Сучасний стан правового регулювання інституту референдуму далекий від бажаного. Найгострішою при цьому проблемою залишається нерегульованість порядку проведення місцевих референдумів. Саме тому ми пропонуємо активізувати роботу з підготовки відповідного законопроекту для його розгляду і прийняття парламентом. Вважаємо, що оптимальним варіантом було б внесення змін і доповнень до чинного закону «Про всеукраїнський референдум» або викладення його у новій редакції з тим, щоб він передбачав також правове регулювання місцевих референдумів. Цим самим було б забезпечено уніфікацію національного референдного законодавства. Сподіваємось, що і наші пропозиції при цьому будуть враховані.

### **Список використаних джерел**

1. Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации / В.В. Комарова. - М., 2004. – 71 с.
2. Кривенко Л.Т. Конституційні основи референдуму. Проблеми демократизації // Віче. - 2001. - № 2. - С. 78-95.
3. Паламарчук М. Всеукраїнський референдум у політичній системі України / М. Паламарчук // Право України. - 2005. - № 5. - С. 42-44.
4. Палеева Ю. С. Референдум – загально визнаний демократичний інститут: історія і сучасність / Ю. С. Палеева // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. - 2013. - № 1 (4). – С. 43-50.

5. Погорілко В.Ф. Референдне право України : навч. посіб. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. - К.: Ліра-К, 2006. – 670 с.
6. Придачук О. А. Безпосереднє народовладдя як спосіб правової охорони конституції народом / О. А. Придачук // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. - Випуск 6-1. Том 1.. – С. 102-106.
7. Ріяка В.О. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / В.О. Ріяка. - К.: Юрінком Інтер, 2007. - 544 с.
8. Словська І. Є. Кримінально-правова відповідальність за порушення виборчих і референдних прав громадян / І. Є. Словська // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. - 2015. - № 5. – С. 110-116.
9. Ставнійчук М. І. Система безпосереднього народовладдя в умовах незалежності України / М. І. Ставнійчук // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2006\\_4/visnyk\\_st\\_5.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2006_4/visnyk_st_5.pdf)
10. Шункін М. Еволюція інституту місцевого референдуму в Україні / М. Шункін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. - вип. 4(27). – С. 278-288.

**Цимбалістий Т.О., Пришляк Н.Р.**

### **Референдум як форма безпосереднього народовладдя**

У статті дано теоретичну інтерпретацію референдуму, охарактеризовано основні його ознаки. З'ясовано проблемні аспекти реалізації інституту референдумів та визначено основні напрямки його вдосконалення. Сформульовано пропозиції щодо змін чинного законодавства про референдум.

**Ключові слова:** референдум, інститут референдуму, безпосереднє народовладдя, всеукраїнський референдум, місцевий референдум.

**Цимбалыстый Т.О., Пришляк Н.Р.**

### **Референдум как форма непосредственного народовластия**

В статье дана теоретическая интерпретация референдума, охарактеризованы основные его признаки. Выяснено проблемные аспекты реализации института референдумов и определены основные направления его



совершенствования. Сформулированы предложения по усовершенствованию действующего законодательства о референдуме.

**Ключевые слова:** референдум, институт референдума, непосредственное народовластие, всеукраинский референдум, местный референдум.

**Tymbalistyy T., Pryshliak N.**

The present article deals with the main features of theoretical interpretation of the referendum. The data clarify the problematic aspects of the institute of referendum and its main areas of improvement. Also, paper focuses on the the formation of the legislative base in Ukraine.

**Keywords:** referendum, institute referendum, direct democracy, national referendum, local referendum.

Пришляк Н.Р.

м. Тернопіль

вул.15 Квітня 35/ 36

тел.моб. 097 760 23 00