

Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

РАВЛЮК АНДРІЙ ГРИГОРОВИЧ

УДК 342.573-042.2

ДИСЕРТАЦІЯ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО РЕФЕРЕНДУМУ:
ПОРІВНЯЛЬНО-АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Спеціальність 081– “Право”
Галузь знань 08 “Право”

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
Равлюк А.Г.

Науковий керівник –
Піфко Олександр Олександрович
доктор юридичних наук, доцент

АНОТАЦІЯ

Равлюк А.Г. Конституційно-правові засади проведення загальнодержавного референдуму: порівняльно-аналітичне дослідження. – Кваліфікована наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – “Право” (галузь знань 08 “Право”). – ДВНЗ “Ужгородський національний університет”. Ужгород. 2021.

У дисертації здійснено комплексне дослідження конституційно-правових засад проведення загальнодержавного референдуму, розкрито теоретико-методологічні та науково-практичні аспекти зазначеної проблематики.

Встановлено, що загальнодержавний референдум – це форма прямого народовладдя, котра передбачає управління державними справами та вирішення питань загальнодержавного масштабу шляхом здійснення громадянами безпосереднього волевиявлення з питань, передбачених законодавством. Загальнодержавний референдум є достойним доповненням до діяльності представницького органу державної влади, оскільки дозволяє народові виражати свою волю. Застосування референдуму як форми безпосереднього виявлення волі громадян сприятиме зменшенню кількості корупційних випадків у межах державно-владних органів, а також становитиме їм фактично доцільну противагу (за умови, що конституційно-правові вимоги щодо порядку організації та проведення референдуму будуть дотримані).

Запропоновано виділяти такі етапи розвитку загальнодержавного референдуму в Україні: 1991-1996 р.р. – прийняття Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 3 липня 1991 року; 1996-2000 р.р. – референдум 1 грудня 1996 року (що мав наслідком прийняття Акту проголошення незалежності України); закріплення основних засад порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні у Розділі III Конституції України «Вибори. Референдум»; 2000-2012 р.р. – проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року (щодо зменшення кількості

народних депутатів у парламенті, зміну моделі парламенту на двопалатну, встановлення додаткових підстав для розпуску парламенту главою держави, а також обмеження депутатської недоторканності), котрий так і не мав своїм наслідком внесення змін до законодавства; 2012-2018 р.р. – прийняття 6 листопада 2012 року Закону України «Про всеукраїнський референдум» та подальше визнання його неконституційним Рішенням 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 року; 2018 р. – 25 січня 2021 р. – робота у напрямку законодавчого врегулювання інституту загальнодержавного референдуму, розробка та подання відповідних законопроектів, підготовка до другого читання проєкту Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум, котрий був ініційований Президентом України; 26 січня 2021 року – до сьогодні – період, що розпочинається з моменту прийняття Верховною Радою України закону про народовладдя через всеукраїнський референдум.

Встановлено, що у сучасних демократичних державах законодавець прагне виробити найбільш досконалу модель інституту референдуму, у тому числі і загальнодержавного, оскільки останній відіграє неабияку участь у конституційному будівництві. При цьому ініціювання щодо проведення референдумів за конституційним законодавством багатьох зарубіжних держав є можливим, як правило, не лише органами державної влади, але і безпосередньо громадянами. Часто у конституціях зарубіжних держав встановлюються певні умови щодо легітимації референдумів. Як правило, йдеться про регламентацію кількості громадян, котрі здійснювали волевиявлення, а також голосували «за» пропозицію, котра виносилась на референдум (Польща, Італія, Австрія, Естонія). Щодо визначення таких умов на конституційному рівні слід зауважити, що здебільшого встановлюється необхідність участі більшості виборчого корпусу. В аспекті легітимації в основних законах може бути регламентовано кількість голосів щодо питання – більше половини з усіх, що були отримані.

Визначено, позитивами застосування загальнодержавного референдуму як форми безпосереднього виявлення волі народу є такі: 1) референдум надає можливість громадянам фактично впливати на результат діяльності законодавчого органу влади, котрий при здійсненні своїх повноважень може керуватися інтересами так званої «привілейованої меншості»; 2) здійснює правовиховну функцію щодо громадян, розвиває у них почуття зацікавленості у чинному законодавстві та правовому житті держави; 3) створює безпосередній (прямий) контакт між органом законодавчої влади та громадянами, тим самим накладаючи на законодавця додаткове почуття відповідальності; 4) якщо результати референдуму будуть ефективними, то вони сприятимуть розвитку правової держави та громадянського суспільства; 5) референдум дозволяє з'ясувати позицію громадян щодо важливого питання загальнодержавного значення та виконує консолідуючу функцію щодо діяльності органів державної влади; 6) середній показник IQ людей може бути не дуже вражаючим, але здоровий глузд і критичне мислення пересічного громадянина, коли справа доходить до прийняття стратегічно важливих політичних рішень, надто недооцінені (для того, щоб вивчити питання, котре виноситься на референдум, просто необхідно виділити трохи часу); 7) якщо органи державної влади у своїй діяльності зіштовхуються із безвихідністю у прийнятті рішень з питань національного (загальнодержавного) значення, варіантом вирішення ситуації може стати референдум; 8) референдум перешкоджає бюрократизації державної влади та стримує прийняття радикальних державно-владних рішень; 9) за умови відсутності шляхів компромісу між державою та суспільством, референдум може стати ефективним інструментом в аспекті узгодження їх інтересів.

Недоліки загальнодержавного референдуму як форми безпосереднього волевиявлення народу полягають у такому: 1) виникає плутанина у свідомості виборців «by the an avoidable complexity of the ballot», що викликана складністю виборчого бюлетеня, та якої можна уникнути; 2) можуть зустрічатися випадки «зв'язування волі» громадян відповідно корисливих цілей зацікавлених осіб; при використанні засобів масової інформації, котрі не є політично нейтральними,

може здійснюватись неправомірний вплив на результати референдуму; 3) відсутність інституту персональної відповідальності в аспекті прийняття рішень; 4) питання, котрі виносяться на референдум, можуть спричинити міжособистісну ворожнечу у суспільстві на фоні розбіжності політичних поглядів та переконань, що може привести до масових заворушень; 5) голосування за «популярну» у суспільстві думку може спричинити серйозні наслідки з точки зору безпеки та оборони, розвитку та процвітання держави; більшість голосів не дає впевненості у ефективності та правильності рішення; 6) виборці на референдумі не обираються, виходячи з їхнього професіоналізму у сфері вирішення державно-владних питань, політичної обізнаності, ґрунтовності позицій чи схильності до прийняття обґрунтованого та ефективного рішення в інтересах суспільства; значна частина громадян не хоче витратити час і зусилля, необхідні для аналізу аргументів щодо кожної запропонованої альтернативи, а складні важливі рішення, котрі виносяться на референдум, часто вимагають детального вивчення інформації з багатьох джерел; 7) «синдром подвійного владного функціонування», що передбачає фактичне існування дуалізму у здійсненні влади та прийнятті важливих політичних рішень; референдум знаходиться у прямому протистоянні представницькій владі, часто шкодить авторитету та дискредитує діяльність законодавчих органів влади. Проблемою є і те, що виборці, котрі є компетентними у питанні, що виноситься на загальнодержавний референдум, відповідно до традиційно встановленого принципу «один виборець – один голос», мають рівні шанси вплинути на результати єдиного рішення з питання з тими особами, котрі не володіють жодною інформацією з такого питання, не мають власної обґрунтованої позиції з цього приводу чи просто не зацікавлені (приймають рішення з причин, котрі не стосуються питання взагалі). У світовій практиці відомо чимало випадків, які свідчать про неспроможність електорату зрозуміти питання та прийняти рішення щодо нього, що точно не посилює законність отриманого рішення. При цьому принципи голосування передбачають, що кожен виборець вільний голосувати за

власним внутрішнім переконанням, і ніхто не зобов'язаний пояснювати причину обраного варіанту рішення.

Доведено, право та реальна здатність громадян проводити референдум є показником безпосередньої реалізації суверенних прав народу. Істинне (справжнє) народовладдя можна виявити лише за наявності у народу реальних можливостей брати участь у здійсненні державної влади. Тому доцільним є прийняття правового акта під назвою «Кодекс правотворчості народу», котрий би поєднував у собі нормативну регламентацію таких форм безпосереднього народовладдя як референдум, всеукраїнський (у тому числі народне вето, тобто абrogативний референдум) та місцевий, а також народна правотворча ініціатива; визначено основні положення зазначеного кодифікованого акта.

Аргументовано, що успішність прийняття ефективного рішення на референдумі безпосередньо залежить від правильності процедури його проведення. Процедура референдуму повинна характеризуватись трьома основними параметрами (критеріями): забезпечення виборців належною кількістю часу для того, аби дослідити та зрозуміти питання, котре виноситься на розгляд; якість інформації, що подається для аналізу особами, які приймають рішення; чітке формулювання питання, що виноситься на референдум, та можливих варіантів відповідей. Референдуми корисні для простих, добре сформульованих питань, та коли проблема добре зрозуміла, альтернативи рішення чітко визначені, а інформація про питання є загальнодоступною. Застосування референдумів не є доцільним для вирішення складних питань з нечітко визначеними межами чи проблемами, коли рішення не супроводжуються реалістичними та дієвими планами реалізації.

Встановлено, важливим аспектом проведення всеукраїнського референдуму є високий рівень обізнаності населення з специфікою та правовими наслідками його проведення. Однозначно, повинні бути створені засоби інформаційного забезпечення, що дало б змогу громадянам чітко зрозуміти переваги та недоліки запропонованих варіантів вирішення питань, які виносяться на референдум. Громадянин повинен усвідомлювати: чи

запропоновані варіанти рішень є оптимальними для вирішення вихідних проблем; те, що потрібно виділити час для того, щоб дослідити усі аспекти питання та прийняти рішення; сприймати сутність процесу легітимності та розуміти правові наслідки голосування.

Доведено, традиційне розуміння процедури проведення загальнодержавного референдуму не є єдино можливим для реалізації цієї форми безпосереднього народовладдя. Йдеться про можливість інформатизації такого процесу та впровадження електронної демократії. Позитивними моментами при застосуванні електронної демократії, виступають такі: спрощення процедури загальнодержавного референдуму; зменшення фінансових витрат на організацію та проведення загальнодержавного референдуму; зростання активності громадян щодо участі у державно-політичних процесах; зниження рівня впливу політичних сил на результат волевиявлення громадян України. Важливою перевагою застосування системи електронного голосування на референдумах є спрощення безпосередньої процедури волевиявлення для осіб з обмеженими можливостями. Також зазначений спосіб проведення референдного процесу дозволить пришвидшити підрахунок голосів та отримання результатів. Однак, при використанні електронного голосування виникають проблеми з ідентифікацією осіб, котрі здійснюють безпосереднє волевиявлення, а також із дотриманням принципу таємності. Поряд з цим, електронна демократія вже засвідчила свою ефективність у багатьох розвинених державах. При впровадженні системи електронного голосування варто застосовувати блокчейн. Це система, котра вирішить питання захисту персональних даних та анонімності голосування на загальнодержавному референдумі.

Ключові слова: безпосереднє народовладдя, загальнодержавний референдум, віче, право народу на загальнодержавний референдум, народне вето, народна ініціатива, електронна демократія, блокчейн.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Равлюк А.Г. Нормативно-правові засади організації та проведення загальнодержавного референдуму: досвід Швейцарії. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. №4. С.867-871.
2. Равлюк А.Г. Міжнародні засади загальнодержавного референдуму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право*. 2020. № 62. С. 116-121.
3. Равлюк А.Г. Еволюція становлення та розвитку загальнодержавного референдуму в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. № 6 (volume 2). 2020. С.24-28.
4. Равлюк А.Г. Підходи до визначення поняття загальнодержавного референдуму. *Сучасні виклики і актуальні проблеми науки, освіти та виробництва: міжгалузеві диспути [зб. наук. пр.]: матеріали X міжнародної науковопрактичної інтернет-конференції (м. Київ, 13 листопада 2020 р.)*. Київ, 2020. С. 776-783.
5. Равлюк А.Г. Переваги та недоліки загальнодержавного референдуму. *Міжнародна науково-практична інтернет-конференція з питань прямої демократії в Україні у контексті міжнародних та європейських правових цінностей «Міжнародні і національні механізми прямої демократії: теорія і практика» (м. Івано-Франківськ, 22 січня 2021 р.)*. / упорядник В.І.Розвадовський. Івано-Франківськ: НАІР, 2021. С. 128-132.
6. Равлюк А.Г. Конституційно-правові аспекти вдосконалення загальнодержавного референдуму в Україні. *V Международная научно-практическая конференция «Priority directions of science and technology development» (Киев, 24-26 января 2021 г.)*. Киев. 2021. С.1770-1779.

SUMMARY

Ravlyuk A.H. Constitutional and legal principles of the national referendum: comparative analytical research. - *Qualification Scientific Work. Manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in 081 specialty - "Law" (knowledge area 08 "Law"). - State Higher Educational Institution Uzhhorod National University. Uzhhorod. 2021.

In the dissertation the complex research of constitutional and legal bases of carrying out of the national referendum is carried out, theoretical-methodological and scientific-practical aspects of the specified problems are opened.

It has been established that a nationwide referendum is a form of direct democracy, which provides for the management of state affairs and the solution of issues of national scale through the exercise of direct will by citizens on issues provided by law. A nationwide referendum is a worthy addition to the activities of a representative body of state power, as it allows the people to express their will directly. The use of a referendum as a form of direct expression of the will of citizens will help reduce the number of corruption cases within public authorities, as well as provide a practical counterweight to them (provided that the constitutional and legal requirements for organizing and holding a referendum are met).

It is proposed to highlight the following stages of development of the national referendum in Ukraine: 1991-1996 - adoption of the Law of Ukraine "On All-Ukrainian and Local Referendums" on July 3, 1991; 1996-2000 - referendum on December 1, 1996 (which resulted in the adoption of the Act of Independence of Ukraine); consolidation of the basic principles of the procedure for organizing and conducting a nationwide referendum in Ukraine in Section III of the Constitution of Ukraine "Elections. Referendum"; 2000-2012 - holding an all-Ukrainian referendum on April 16, 2000 (on reducing the number of people's deputies in parliament, changing the model of parliament to bicameral, establishing additional grounds for dissolution of parliament by the head of state, and limiting parliamentary immunity), which did not result in amendments to legislation ; 2012-2018 - adoption on November 6, 2012 of the Law of Ukraine "On All-Ukrainian Referendum" and further

recognition of its unconstitutional Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of 57 deputies of Ukraine on compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) ; 2018 - January 25, 2021 - work towards the legislative regulation of the national referendum, development and submission of relevant bills, preparation for the second reading of the draft Law on Democracy through an all-Ukrainian referendum, which was initiated by the President of Ukraine; January 26, 2021 - until today - the period beginning with the adoption of the Law on Democracy through an all-Ukrainian referendum.

It is established that in modern democracies the legislator seeks to develop the most perfect model of the institution of a referendum, including a nationwide one, as the latter plays a significant role in the constitutional construction. At the same time, the initiation of referendums under the constitutional legislation of many foreign states is possible, as a rule, not only by public authorities, but also directly by citizens. Often the constitutions of foreign countries set certain conditions for the legitimacy of referendums. As a rule, it is a matter of regulating the number of citizens who expressed their will and also voted "for" the proposal submitted to the referendum (Poland, Italy, Austria, Estonia). Regarding the definition of such conditions at the constitutional level, it should be noted that the participation of the majority of the electorate is generally established. In terms of legitimacy, the basic laws may regulate the number of votes on the issue - more than half of all received.

Certainly, the positives of using a national referendum as a form of direct expression of the will of the people are as follows: 1) the referendum allows citizens to actually influence the outcome of the legislature, which in exercising its powers may be guided by the interests of the so-called "privileged minority"; 2) performs a legal educational function in relation to citizens, develops in them a sense of interest in the current legislation and legal life of the state; 3) creates direct (direct) contact between the legislature and citizens, thereby imposing on the legislator an additional sense of responsibility; 4) if the results of the referendum are effective, they will contribute to the development of the rule of law and civil society; 5) the referendum allows to clarify the position of citizens on an important issue of national importance

and performs a consolidating function in relation to the activities of public authorities; 6) the average IQ of people may not be very impressive, but the common sense and critical thinking of the average citizen when it comes to making strategically important political decisions are too underestimated (in order to study the issue put to a referendum, you just need to highlight a little time); 7) if public authorities in their activities are faced with hopelessness in making decisions on issues of national (national) importance, a referendum may be an option to resolve the situation; 8) the referendum prevents the bureaucratization of state power and hinders the adoption of radical state decisions; 9) in the absence of ways of compromise between the state and society, a referendum can be an effective tool in terms of reconciling their interests.

The disadvantages of a national referendum as a form of direct expression of the will of the people are as follows: 1) there is confusion in the minds of voters "by the avoidable complexity of the ballot", which is caused by the complexity of the ballot, and which can be avoided; 2) there may be cases of "binding the will" of citizens in accordance with the selfish purposes of the persons concerned; when using media that are not politically neutral, the results of the referendum may be unduly influenced; 3) the absence of the institution of personal responsibility in terms of decision-making; 4) issues submitted to a referendum may cause interpersonal enmity in society against the background of differences of political views and beliefs, which may lead to mass riots; 5) voting for a "popular" opinion in society can have serious consequences in terms of security and defense, development and prosperity of the state; the majority of votes does not give confidence in the effectiveness and correctness of the decision; 6) voters are not elected in a referendum based on their professionalism in the field of government issues, political awareness, soundness of positions or a tendency to make informed and effective decisions in the interests of society; a significant proportion of citizens do not want to spend the time and effort required to analyze the arguments for each proposed alternative, and complex important decisions made in a referendum often require a detailed study of information from many sources; 7) "syndrome of dual power functioning", which assumes the actual existence of dualism in the exercise of power and important

political decisions; the referendum is in direct opposition to the representative government, often damaging the authority and discrediting the activities of the legislature. Another problem is that voters who are competent to vote in a nationwide referendum, in accordance with the traditionally established principle of "one voter - one vote", have an equal chance to influence the results of a single decision on the issue with those who do not have any information on such an issue, do not have their own reasonable position on this issue or are simply not interested (make decisions for reasons that do not relate to the issue at all). In world practice, there are many cases that indicate the inability of the electorate to understand the issue and make a decision on it, which does not exactly strengthen the legitimacy of the decision. At the same time, the principles of voting stipulate that each voter is free to vote according to his or her own inner conviction, and no one is obliged to explain the reason for the chosen decision.

It is proved that the right and real ability of citizens to hold a referendum is an indicator of the direct realization of the sovereign rights of the people. True (true) democracy can be found only if the people have real opportunities to participate in the exercise of state power. Therefore, it is advisable to adopt a legal act called the "Code of Legislation of the People", which would combine regulations of such forms of direct democracy as a referendum, all-Ukrainian (including popular veto, ie abrogative referendum) and local and popular law-making initiative; the basic provisions of the specified codified act are defined.

It is argued that the success of an effective decision in a referendum directly depends on the correctness of the procedure. The referendum procedure should be characterized by three main parameters (criteria): providing voters with the appropriate amount of time to investigate and understand the issue being raised; the quality of information provided for analysis by decision makers; clear wording of the question to be put to the referendum and possible answers. Referendums are useful for simple clear questions and when the problem is well understood, alternative solutions are clearly identified and information on the issue is publicly available. The use of referendums is not appropriate for resolving complex issues with vague

boundaries or problems when decisions are not accompanied by realistic and effective implementation plans.

It is established that an important aspect of holding an all-Ukrainian referendum is the high level of public awareness of the specifics and legal consequences of its holding. Clearly, information tools should be created that would allow citizens to clearly understand the advantages and disadvantages of the proposed options for resolving the issues submitted to the referendum. The citizen must be aware of: whether the proposed solutions are optimal for solving the initial problems; the need to take the time to explore all aspects of the issue and make decisions; to perceive the essence of the process of legitimacy and to understand the legal consequences of voting.

It is proved that the traditional understanding of the procedure of holding a national referendum is not the only one possible for the implementation of this form of direct democracy. We are talking about the possibility of informatization of such a process and the introduction of e-democracy. The positive aspects of the application of e-democracy are: simplification of the national referendum procedure; reduction of financial costs for the organization and holding of a national referendum; increasing activity of citizens to participate in state and political processes; reducing the level of influence of political forces on the outcome of the will of the citizens of Ukraine. An important advantage of using an electronic voting system in referendums is the simplification of the direct expression of will procedure for people with disabilities. Also, this method of conducting the referendum process will speed up the counting of votes and obtaining results. However, when using electronic voting, there are problems with the identification of persons who directly express their will, as well as with the observance of the principle of secrecy. In addition, e-democracy has already proved its effectiveness in many developed countries. A blockchain should be used when implementing an electronic voting system. This is a system that will address the issue of personal data protection and anonymity of voting in a national referendum.

Key words: direct democracy, nationwide referendum, chamber, people's right to nationwide referendum, people's veto, people's initiative, e-democracy, blockchain.

ЗМІСТ

ВСТУП	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО РЕФЕРЕНДУМУ	24
1.1 Генеза наукової думки про еволюцію становлення та розвитку інституту референдуму: зарубіжний досвід та Україна	24
1.2 Основні підходи до визначення поняття загальнодержавного референдуму	58
Висновки до Розділу 1	80
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО РЕФЕРЕНДУМУ У ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ	86
2.1. Міжнародні стандарти у сфері організації та проведення загальнодержавного референдуму	86
2.2. Нормативно-правові засади проведення загальнодержавного референдуму за законодавством зарубіжних держав	102
Висновки до розділу 2	120
РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРОВЕДЕННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ	127
3.1. Сучасний стан та проблеми конституційно-правового регулювання порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні	127
3.2. Політичні сили в підтримку прийняття бажаного державно-правового рішення чи законопроекту можуть звести проблему до гасла. Виборці, у свою чергу, можуть проголосувати за рішення, дотримуючись слогану тої чи іншої політичної партії, або ж голосувати проти партії, котру не підтримують. Є і інша сторона медалі. Інколи бувають ситуації, коли політичні партії не повинні сліпо слідувати загальнонаціональним настроям, а натомість при необхідності робити «правильну справу замість простої».	150
Висновки до розділу 3	173

ВИСНОВКИ	184
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	195
ДОДАТКИ	217

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Загальнодержавний референдум посідає важливе місце та займає свою окрему нішу серед інших форм прямого народовладдя, оскільки надає можливість народу брати участь в управлінні державними справами та вирішувати питання загальнонаціонального значення. Як реальний варіант безпосереднього вираження волі народу цей правовий феномен вже засвідчив свою ефективність у ряді провідних держав світу. Зазначене дає підстави стверджувати, що безпосереднє народовладдя може ефективно функціонувати і поряд з системою представництва.

Сьогодні Українська держава стоїть на шляху якісно нових демократичних перетворень. На відміну від інституту виборів, інститут референдуму в Україні недостатньо розвинений і гарантований. І хоча закон, котрий регламентує засади проведення загальнодержавного референдуму нарешті прийнято, є цілий ряд моментів, котрі спонукають до наукових дискусій з метою вироблення оптимальної моделі загальнодержавного референдного процесу відповідно до міжнародно-правових демократичних стандартів прямого народного волевиявлення.

Слід зазначити, що проблематикою загальнодержавного референдуму цікавляться не лише фахівці у сфері конституційного права, досліджуване питання набуло мультидисциплінарного характеру та є предметом розгляду у наукових дослідженнях політологів, філософів, соціологів, спеціалістів у сфері ІТ-технологій тощо.

Поряд з цим, станом на сьогодні у науці конституційного права не розкрито належним чином та у повному обсязі усі конституційно-правові аспекти порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму. Ряд питань у цій сфері, зокрема, тих, котрі пов'язані з удосконаленням законодавчої регламентації загальнодержавного референдуму в Україні, виробленням моделі загальнодержавного референдуму в Україні, застосуванням ефективних форм та методів електронного голосування та ін.

знаходяться поза достатнім рівнем уваги сучасних дослідників.

Вищезазначене дає підстави стверджувати про актуальність та доцільність тематики дослідження, його теоретичну і практичну значущість.

Теоретичну базу дослідження проблематики загальнодержавного референдуму становлять праці таких вітчизняних та зарубіжних учених як: А.Аванесян, М. Бегларян, Ю. Бисага, С. Білан, Ю. Богаліка, Л. Богачова, Я.Богів, М. Бондар, Ю. Бондар, М. Бучакова, О. Ващенко, А. Волочаєва, И.Волошин, О. Галус, І. Горбенко, О. Грабильнікова, И. Григорьева, О.Грищук, Е. Грошева, Р. Гятов, С. Дерев'янка, А. Євгенєва, С. Закірова, К.Ісірова, А. Карасевич, В. Кириченко, Ю. Ключковський, Г. Кобирина, Н.Колодяжна, В. Комарова, А. Кочерга, В. Кравченко, Л. Кривенко, Ю.Круглова, О. Кружиліна, М. Курячая, Б. Кухта, Л. Лисенко, В. Логачова, Р.Максакова, В. Маркітантов, І. Милосердна, А. Минбалеев, С. Михайлов, Ю.Мірошніченко, О. Мочков, А. Мурашин, Л. Нагорна, П. Невмержицкий, В.Нестерович, В. Нечитайло, М. Оніщук, О. Онуфрієв, Ю. Палєєва, М.Палінчак, І. Панкевич, О. Петришин, В. Погорілко, Н. Пономарева, О.Потій, Л. Прудникова, В. Руденко, Ф. Рудич, С. Рябов, Т. Рябченко, А. Савков, Е.Сафронов, С. Сворака, А. Селіванов, О. Семенюк, Г. Синцов, Т. Січко, О.Скрипнюк, Ю. Соколенко, С. Третяк, Я. Турчин, В. Федоренко, І. Хаврук, В.Харута, О. Цапко, О. Чебаненко, В. Шаповал, С. Шевченко, Л. Шипілов, М.Шункін, О. Щербанюк, А. Янчук, Р. Ященко та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконувалася в межах та відповідно до Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 рр.; Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2015 р. № 942, а також плану науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет» МОН України на 2015–2020 р. р. Тематика дослідження є складовою частиною

комплексної теми «Конституційне будівництво в країнах Центральної Європи у XX–XXI ст.», яка розробляється науковцями ДВНЗ «Ужгородський національний університет» (номер державної реєстрації 0198U007793).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційної роботи є вирішення низки теоретичних та практичних питань, пов'язаних з розумінням сутності та змісту, особливостей законодавчої регламентації, порядку організації і проведення загальнодержавного референдуму в Україні та зарубіжних державах.

Для досягнення зазначеної мети у роботі були поставлені такі завдання:

- 1) дослідити генезу наукової думки про еволюцію становлення та розвитку інституту референдуму;
- 2) виявити основні підходи до визначення поняття загальнодержавного референдуму;
- 3) визначити класифікацію загальнодержавних референдумів;
- 4) проаналізувати міжнародні стандарти у сфері організації та проведення загальнодержавного референдуму;
- 5) розглянути нормативно-правові засади проведення загальнодержавного референдуму за законодавством зарубіжних держав;
- 6) охарактеризувати сучасний стан та проблеми конституційно-правового регулювання порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні;
- 7) з'ясувати конституційно-правові аспекти вдосконалення загальнодержавного референдного процесу України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані із процесами здійснення безпосереднього народовладдя.

Предметом дослідження є конституційно-правові засади проведення загальнодержавного референдуму в Україні та зарубіжних державах.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації складає комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання.

В основу дисертаційного дослідження закладено філософський метод діалектики. Задля вирішення поставлених перед дисертантом завдань також було використано такі методи пізнання як: історико-правовий, логіко-семантичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, метод аналізу та синтезу.

Історико-правовий метод дослідження використано для аналізу генези наукової думки про еволюцію становлення та розвитку інституту референдуму (підрозділ 1.1.).

Логіко-семантичний метод дозволив поглибити та удосконалити понятійно-категоріальний апарат дослідження, у тому числі виявити основні підходи до визначення поняття загальнодержавного референдуму (підрозділ 1.2).

Формально-юридичний метод використано під час дослідження взаємозв'язку та співвідношення загальнодержавного референдуму із суміжними правовими явищами та категоріями (підрозділ 1.2).

Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу міжнародних стандартів у сфері організації та проведення загальнодержавного референдуму та нормативно-правових засад проведення загальнодержавного референдуму за законодавством зарубіжних держав (підрозділи 2.1, 2.2).

Метод аналізу та синтезу використано при дослідженні сучасного стану та проблем конституційно-правового регулювання порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні, а також визначенні конституційно-правових аспектів вдосконалення загальнодержавного референдного процесу України (підрозділи 3.1, 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним монографічним дослідженням конституційно-правових засад проведення загальнодержавного референдуму, в якому запропоновано принципово нові наукові підходи щодо визначення теоретико-правових засад дослідження загальнодержавного референдуму, досліджено особливості міжнародно-правової регламентації та нормативного визначення процедури загальнодержавного референдуму у правових системах сучасних держав, визначено конституційно-правові засади

удосконалення процедури проведення загальнодержавного референдуму в Україні.

У процесі дослідження сформульовано низку якісно нових наукових положень та висновків, що містять наукову новизну:

вперше:

- доведено, що до міжнародних стандартів у сфері організації та проведення загальнодержавного референдуму слід відносити документи у сфері захисту персональних даних, доступу громадськості до інформації, захисту кіберпростору;

- запропоновано прийняття правового акта під назвою «Кодекс правотворчості народу», котрий би поєднував у собі нормативну регламентацію таких форм безпосереднього народовладдя як референдум, всеукраїнський (у тому числі народне вето, тобто абrogативний референдум) та місцевий, а також народна правотворча ініціатива; визначено основні положення зазначеного кодифікованого акта;

- визначено поняття гарантій суб'єктивного права на загальнодержавний референдум як сукупності умов, способів, засобів, а також принципів та норм, котрі забезпечують можливість здійснення, охорони та захисту права на загальнодержавний референдум;

удосконалено:

- поняття загальнодержавного референдуму як форми прямого народовладдя, котра передбачає управління державними справами та вирішення питань загальнодержавного масштабу шляхом здійснення громадянами безпосереднього волевиявлення з питань, передбачених законодавством;

- класифікацію загальнодержавних референдумів, запропоновано розмежовувати їх залежно від часу проведення виборів на такі, що проводяться обов'язково у день виборів (США); можуть проводитись у день виборів (Словенія); проведення яких у день виборів заборонено (Португалія); залежно від особливостей нормативно-правового закріплення: такі, що

закріплені лише у конституції держави; такі, що регламентуються конституцією та спеціальним законом (Естонія, Португалія, Греція, Італія); такі, що не закріплюються ні на рівні конституції, ні на рівні закону (Бельгія);

- дефініцію права народу на загальнодержавний референдум як встановлену чинним законодавством сукупність його юридичних можливостей безпосередньо виявляти свою волю при вирішенні важливих питань загальнодержавного значення;

- вимоги до застосування процедури референдуму, до яких слід віднести такі: на референдум повинні виноситися «прості» питання, і не лише у плані формулювання, виборці не повинні витратити занадто багато часу на дослідження переваг та недоліків пропозиції, котра виноситься на референдум; органи державної влади повинні забезпечити виборця усією необхідною інформацією щодо питання/ законопроекту, що виноситься на всенародне обговорення; органи державної влади, громадські організації та об'єднання повинні чітко усвідомлювати, що референдум як форма безпосереднього виявлення волі громадян не може розглядатися як спосіб досягнення власних цілей окремих зацікавлених осіб, засіб тиску на органи влади чи варіант вирішення політичного конфлікту; конституційно-правові засади організації та проведення референдуму у державі повинні передбачати усвідомлену та зацікавлену участь громадян при здійсненні народного волевиявлення у такий спосіб; застосування референдуму повинно бути доцільним, тобто повинні існувати ефективні правові механізми, котрі б стримували довільне використання зазначеного інституту;

набули подальшого розвитку:

- науковий підхід, згідно якого традиційне розуміння процедури проведення загальнодержавного референдуму не є єдино можливим для реалізації цієї форми безпосереднього народовладдя, йдеться про можливість інформатизації такого процесу та впровадження електронної демократії. Позитивними моментами при застосуванні електронної демократії, виступають такі: спрощення процедури загальнодержавного референдуму;

зменшення фінансових витрат на організацію та проведення загальнодержавного референдуму; зростання активності громадян щодо участі у державно-політичних процесах; зниження рівня впливу політичних сил на результат волевиявлення громадян України; спрощення безпосередньої процедури волевиявлення для осіб з обмеженими можливостями. Однак, при використанні електронного голосування виникають проблеми з ідентифікацією осіб, котрі здійснюють безпосереднє волевиявлення, а також із дотриманням принципу таємності. Встановлено, електронна демократія вже засвідчила свою ефективність у багатьох розвинених державах. Доведено, при впровадженні системи електронного голосування варто застосовувати блокчейн – це система, котра вирішить питання захисту персональних даних та анонімності голосування на загальнодержавному референдумі;

- наукова думка, відповідно до якої «інші форми безпосередньої демократії», про які згадується у статті 69 Основного Закону Української держави, залишаються не регламентованими, окрім того, що згадуються лише в Конституції. Незважаючи на те, що відповідно до її положень «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії», аналіз сучасних наукових джерел дозволяє стверджувати про фактичне звуження форм безпосередньої демократії до виборів та референдуму. Формулювання «інші форми безпосередньої демократії» не пояснюється у жодному нормативно-правовому акті. Тому вказівка на можливість застосування таких «інших форм» є суто декларативною;

- науковий підхід, згідно якого пропозиція визначати всенародне опитування як окрему форму прямої демократії, а не різновид загальнодержавного референдуму (консультативний референдум) є недоцільною.

Практичне значення отриманих результатів. Викладені у дисертації пропозиції та висновки можуть бути використані у:

- *науковій роботі* – під час дослідження теоретико-методологічних

та практичних проблем проведення загальнодержавного референдуму в Україні та зарубіжних державах;

- *навчальному процесі* – під час підготовки навчально-методичних комплексів, робочих програм, підручників та посібників (чи їх окремих розділів) із конституційного права, порівняльного правознавства, а також під час викладання навчальних дисциплін: «Конституційне право України», «Конституційно-процесуальне право», «Конституційне право зарубіжних країн», «Актуальні питання прав людини», «Актуальні проблеми конституційного права та процесу», «Виборче референдумне право», «Референдне право» та ін.;

- *правотворчій діяльності органів державної влади* – сформульовані в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані під час розробки законодавчих актів, котрі регламентуватимуть особливості здійснення референдного процесу в Україні тощо.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Окремі положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, отримали також апробацію на міжнародних наукових та науково-практичних конференціях: «Сучасні виклики і актуальні проблеми науки, освіти та виробництва: міжгалузеві диспути» (м. Київ, 13 листопада 2020 р.); «Міжнародні і національні механізми прямої демократії: теорія і практика» (м. Івано-Франківськ, 22 січня 2021 р.); «Priority directions of science and technology development» (Київ, 24-26 январа 2021 г.).

Публікації. Результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у шести наукових публікаціях, у тому числі у трьох статтях, дві з яких опубліковані в Україні у виданнях, визначених фаховими для юридичних наук, одна – у зарубіжному виданні, і трьох тезах доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що поділяються на сім підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертаційної роботи становить 219 сторінок, з них основного тексту – 183 сторінки. Список використаних джерел – 202 найменування.

РОЗДІЛ І
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО РЕФЕРЕНДУМУ

1.1. Генеза наукової думки про еволюцію становлення та розвитку інституту референдуму: зарубіжний досвід та Україна

Будь-яка сучасна демократична держава не може належним чином функціонувати за умов низького рівня розвитку громадянського суспільства. Поряд з цим, ступінь розвиненості останнього має прямий зв'язок із специфікою залучення громадян до формування державної політики, розгляду важливих питань державотворення, процесу управління державними справами тощо.

Ми одностайні з думкою сучасного дослідника А. Янчука, що «передумовою дослідження проблематики безпосереднього здійснення влади народом є розвиток теорії народного суверенітету, яка безпосередньо пов'язана з концепцією народовладдя, становленням та розвитком усіх без винятку форм безпосередньої демократії». Як справедливо зазначає науковець, «поняття «суверенітет народу» з'явилося в науковому обігу в XVII столітті. Основоположником теорії народного суверенітету є Т. Гоббс. У роботі «Левіафан» він наголошує, що держава – це те, що створено людиною і поставлено на службу своїм цілям. Гоббс доводив, що за демократичної форми правління лише асамблеї всіх громадян має належати прерогатива правління. Громадяни є й правителями, й об'єктом правління, але єдність влади зберігається з огляду на здійснення цієї влади лише асамблеєю, в якій обов'язкові рішення приймаються більшістю голосів». Досить влучно у цьому аспекті учений підсумовує, що «обґрунтування теорії народного суверенітету науковцями XVII-XVIII ст. згодом стало поштовхом до дослідження проблематики народовладдя, форм безпосереднього здійснення влади народом» [1, с. 150].

Власне, «поняття «суверенітет» походить від латинського «superareitas» (від *supera* – *superior* – *superanitas* – *soveranitas*) і буквально означає «більш високий, найвищий, верховний». Цілком виправданим є твердження з приводу того, що поняття «суверенітет» не було відоме в стародавні часи. Однак, розглядаючи суверенітет в історичній ретроспективі, слід розрізняти суверенітет як явище та поняття. Перше існує з моменту виникнення держави (державний

суверенітет) і заснування демократичних інститутів (народний суверенітет), друге було сформульовано значно пізніше» [2, с. 2].

З точки зору А. Селіванова, «сутність суверенітету народу полягає у його головних політико-правових і суспільних ознаках і характеризується невідчуженістю, неподільністю, безумовністю. Ця категорія в теорії і практиці конституціоналізму належить до найголовніших конституційних цінностей, оскільки свідчить про верховну владу в Україні, яка охороняється конституційним ладом, усіма засобами механізму держави й особливо конституційним правосуддям» [3, с. 66].

Як зазначає О. Скрипнюк, категорія народного суверенітету «потрапляє в коло наукових досліджень не лише тоді, коли ми вивчаємо форми безпосередньої демократії, проблематику прав і свобод людини і громадянина, але й у тому випадку, коли предметом нашої уваги стають такі поняття як «правова держава» та «демократія». Адже відомо, що навіть за своєю етимологією термін «демократія» є сполученим з такими поняттями як народовладдя та верховенство влади народу» [4, с.84].

В Інтерв'ю академіка О. Петришина — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому, О. Петришин згадує Д. Сарторі, котрий «ставить передусім два найбільш фундаментальних для цієї концепції запитання: що таке народ (demos) і що таке влада (kratos)? Щодо першого, він наводить не менше шести можливих інтерпретацій поняття «народу»: 1) народ означає буквально кожного; 2) народ означає невизначену велику частину, дуже багато; 3) народ означає нижчий клас; 4) народ — неподільна єдність, певна органічна цілість; 5) народ — це більша частина, виражена принципом абсолютної більшості; 6) народ — це більша частина, виражена принципом обмеженої більшості. Оскільки «народ» за своїм визначенням не може буквально охоплювати кожного і якщо відкинути владу бідних (антична демократія) та неподільну загальну волю, джерелом якої є народний суверенітет у трактовці Ж.Ж. Руссо («всі як один»), постає така важлива проблема — до якої міри має бути повним народ, яка кількість або частка людей може вважатися більшістю,

щоб називатися народом? Звідси висновок — або більшість, яка не будучи за кількістю людей усім народом, привласнює повноваження народу, або більшість, що допускає існування меншості, яка також розглядається як невідємна частина народу» [5, с.60].

На думку доктора філософських наук Ф. Рудича, «демократія — це не тільки вільні вибори й верховенство народу, не тільки плюралізм політичних інтересів, а й жорстка система державної субординації з чітким розподілом повноважень, яких дотримуються не лише завдяки декретам і постановам, а й через силові структури вищих органів, які обираються й підтримуються народом. На цих принципах будуються усі демократичні держави. Сучасні демократії, засновані на цінностях лібералізму, доповнюють ці принципи принципом пріоритету прав людини над правами держави, поваги до права меншості мати свою думку та захищати її, верховенства закону, поділу функцій гілок влади тощо». Ми також одностайні із зазначеним вище дослідником у думці, відповідно до якої сутнісними характеристиками демократичного правового режиму є «визнання за всіма громадянами права на участь у формуванні органів державної влади, контроль за їх діяльністю, вплив на прийняття спільних для всіх рішень на засадах загального, рівного виборчого права та здійснення його у процесі виборів, референдумів тощо» [6, с. 7-8].

Відповідно до юридичного словника, «демократія — в сучасному світі провідна форма соціальної та політичної організації суспільства, політичного режиму в країні, покликана забезпечити суверенітет народу, владу більшості при охороні прав меншості, невідчужувані права людини і громадянина. Демократія пов'язана з республіканською формою правління, але в сучасних умовах вона може бути присутня й у конституційній монархії, зокрема в таких її формах, як, наприклад, у Великобританії чи Іспанії. Демократичні політичні режими неоднакові в різних країнах, але в сучасну епоху їм притаманні загальні риси: визнання і реальне втілення прав людини і громадянина на рівні міжнародних стандартів; визнання і втілення принципів демократичної правової і світської держави; верховенство конституції — основного закону держави, який

прийнятий демократичним способом; багатопартійність, політичний плюралізм, свобода діяльності не тільки правлячих, але і опозиційних партій, які не вдаються до насильницьких дій і розпалу соціального, національного, релігійного розбрату в суспільстві; реальна можливість різних соціальних класів та прошарків, їх груп тиску здійснювати вплив на державну владу; участь громадян у політичному процесі і вирішальне значення виборів для формування вищих органів державної влади та місцевого самоврядування; принцип розмежування влади; система стримувань, противаг і взаємодії різних «гілок» влади; політико-правової механізм пошуку згоди, компромісів і консенсусу для відвернення можливих соціальних конфліктів і, нарешті, суворі правові рамки діяльності держави, відповідальності перед громадянином» [7, с. 14-15].

У цьому контексті ми поділяємо позицію дослідниці О. Щербанюк, відповідно до якої «державна не завжди може контролювати сама себе, оскільки навіть розвинута система розподілу влад може дати збій, а в деяких сферах держава не може обійтись без підтримки інститутів громадянського суспільства». У такій ситуації у нагоді може стати реалізація народовладдя (влади народу) [8, с. 99]. У цьому контексті варто зазначити, що конституційно-правові основи народовладдя слід розуміти як сукупність принципів та норм, що закріплюють та регулюють суспільні відносини у сфері здійснення влади безпосередньо народом, а також через органи державної влади та місцевого самоврядування, та включають дві групи норм: загальні норми-принципи (котрі характеризують державність та встановлюють передумови для істинного народовладдя) та спеціальні норми (які закріплюють елементи механізму реалізації вищих форм народовладдя). Так, на думку В.В. Комарової, безпосереднє народовладдя, у свою чергу, є «прямою» діяльністю особливого кола суб'єктів щодо вирішення конкретних питань, що стосуються коригування здійснення функцій органами державної влади, співставлення волі народу з діяльністю державних органів [9, с.13-14]. З останнім визначенням ми не зовсім погоджуємося, оскільки безпосереднє народовладдя аж ніяк не може відповідно до норм чинного законодавства коригувати, власне, функції органів державної

влади. У цьому аспекті зазначимо також, що повноваження державних органів є чітко регламентованими законодавством.

Загальновідомо, що формами демократії є безпосередня та представницька. Ідея представництва фактично передбачає, що формальний носій влади (народ) не ототожнюється з носієм реальним (представницькими органами державної влади); водночас, демократія вважається безпосередньою (прямою), якщо громадяни безпосередньо беруть участь в управлінні державними справами. Якщо позиція представницького органу не співпадає із волею народу, то слід задіяти механізм прямої демократії, при якому є можливість виявити істинну волю громадян [10, с.10].

Таку позицію поділяє і Р. Гятов, котрий стверджує, що сутність представницької демократії полягає у тому, що воля представницького органу державної влади є фактично вираженням волі народу. Поряд з цим, та впливаючи з наведеного, народ є формальним носієм (джерелом) влади державної, котрий не співпадає з реальним носієм. Це той випадок, коли суб'єкт волі та суб'єкт, котрий виражає волю, не збігаються. Натомість, пряма демократія характеризується безпосередньою участю народу в управлінні державними справами та здійсненні місцевого самоврядування [11, с. 4].

В.Н. Руденко, у свою чергу, стверджує, що пряма демократія характеризується такими ознаками як монізм (повнота влади народу чи більшості), автократизм (єдиний суб'єкт влади), синкретизм (єдність гілок влади) [12, с.18-20].

Відповідно до юридичного словника «безпосередня демократія — пряме здійснення влади народом у загальнодержавних і місцевих масштабах, різні форми прийняття самим населенням (переважно громадянами-виборцями) рішень загального і місцевого характеру. Однією з найважливіших серед таких форм є референдум. Безпосередньо демократію відрізняють від представницької демократії — здійснення влади через вибрані народом представницькі органи. В сучасній демократичній державі ці дві форми покликані, перш за все, доповнювати одна одну для забезпечення демократичних форм правління і

політичного режиму. Вони тісно переплетені між собою вже тому, що самі вибори представницьких органів є формою прямого здійснення влади народом» [7, с. 5].

Учений О. Мурашин, досліджуючи особливості прямої демократії, у свою чергу, пропонував виокремлювати два різновиди форм безпосереднього народовладдя – імперативні та дорадчі. Особливостями такого розподілу є те, що імперативний елемент (безпосередня участь у прийнятті державно-владних рішень) може ефективно співіснувати із дорадчим («безпосередній вплив» народу) [13, с.42].

Дослідниця О. Галус виокремлює ознаки форм прямої демократії, котрі дозволяють розмежувати безпосередню участь народу у здійсненні державної влади від інших форм участі в управлінні державними справами. До них учена відносить такі: «а) формами безпосереднього народовладдя є лише ті, які передбачають пряме, безпосереднє волевиявлення громадян; б) здійснення безпосереднього народовладдя у відповідних формах лише правомочними суб'єктами; в) імперативний характер рішень, вироблених в процесі здійснення форм безпосереднього народовладдя; г) спрямованість форм безпосереднього народовладдя на вирішення питань суспільного характеру, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні; д) легітимність форм безпосереднього народовладдя..» [14, с.12].

З точки зору Л. Шипілова, сутність установчої влади народу полягає у двох аспектах. Сутність першого – це установлення (створення) держави шляхом здійснення народом свого права на самовизначення. Водночас, другий аспект, будучи наслідком першого, передбачає розробку «конструкції» цієї ж держави, котра регламентується шляхом прийняття Основного Закону. Дослідник справедливо зауважує, що установча функція у досліджуваному контексті означає реалізацію «права народу з визначення та зміни конституційного ладу в Україні шляхом прийняття, внесення змін та скасування Конституції України. Об'єктом установчої функції народовладдя виступає конституційний лад в державі. Втім, і досі проблемним питанням теорії і практики залишається

розуміння самого терміну «конституційний лад». Далі вказівки на його наявність Конституція не йде, Конституційний суд України максимально обережно підходить до його визначення, науковці пропонують свій, доволі широкий діапазон варіантів» [15, с.491-493]. Водночас проблематика дослідження конституційного ладу України не є предметом нашого дисертаційного дослідження та цілком може бути тематикою самостійної фундаментальної праці.

Як справедливо зауважує Р. Максакова, «суб'єктом установчої влади згідно з теорією установчої влади визнається народ. Традиційно “народ” в аспекті здійснення установчої влади розуміють як усіх індивідів, об'єднаних єдиним громадянством. Та, як правило, реально здійснює установчу владу не народ у складі всіх громадян даної держави, а лише частина з них». В одній своїх наукових праць дослідниця зазначає, що «до суттєвих ознак установчої влади належать: 1) наявність специфічного суб'єкта, а саме, політично домінуючого суб'єкта на території держави або її частини; 2) соціальний статус даного суб'єкта як суверена щодо населення певної території; 3) інтерес даного суб'єкта змінити фактичну та юридичну конституцію і установити інший суспільний порядок; 4) обов'язкова легітимація рішень суб'єкта установчої влади; 5) ухвалення або зміни тих юридичних актів, які є основою (організаційними та конституційно–правовими передумовами) для функціонування публічної влади на відповідній території» [16, с.162].

В контексті першого аспекту установчої влади народу, визначеного вище Л. Шипіловим, варто також підтримати позицію науковця О. Петришина, котрий зазначає, що «найважливішою передумовою демократії постає політичне самовизначення народу, формування національної (політичної) ідентичності, яка покликана забезпечувати державну єдність передовсім у сенсі наявності та функціонування суверенної територіальної організації державної влади, котра об'єднує населення на засадах громадянства». У цьому ключі дослідник формулює висновок, відповідно до якого «народ якомога повнішою мірою повинен сам управляти собою шляхом прямої демократії, оскільки механізм

представництва може використовуватись і для обмеження участі й контролю народу за здійсненням влади обраними представниками, збереження їх повноважень. Тому особливу значущість для народовладдя мають інститути прямої демократії: референдумів, плебісцитів, народних ініціатив, форм безпосередньої політичної активності, поєднані з використанням сучасних інформаційних технологій для забезпечення ефективної участі громадян у дискусіях та ухваленні відповідних рішень» [17, с.24-25].

Сутність та перспективи нормативного закріплення установчої влади Українського народу досить влучно було розглянуто у монографічному дослідженні Ю. Мірошниченко «Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні». У згаданій науковій праці дослідник особливу увагу приділяє конституційному принципу народовладдя як гарантії громадянського суспільства, принципу народного суверенітету, виявляє ключові теоретичні передумови формування концепції безпосереднього народовладдя, визначає основні засади механізму реалізації народовладдя тощо [18].

Однією з форм безпосереднього виявлення волі народу є референдум. Виникає питання, а чи можна стверджувати, що референдум є формою, власне, народовладдя? Адже, народовладдя – це дослівно «влада народу», а народ, у свою чергу, це сукупність усіх осіб, котрі проживають на території держави. Під «усіма особами» розуміються не лише громадяни України, але й іноземні громадяни, особи без громадянства тощо. У цьому аспекті слід зазначити, що під поняттям «народ» у розрізі безпосереднього народовладдя слід розуміти осіб, котрі відповідно до чинного законодавства тої чи іншої держави наділені правом здійснювати пряме волевиявлення шляхом участі у референдумі.

М. Оніщук у своєму докторському дисертаційному дослідженні «Конституційні основи референдної демократії в Україні» пропонує розуміти референдну демократію як окремий різновид «конституційно-правового режиму, представленого системою встановлених Конституцією та законами України легітимних найсприятливіших умов, способів і методів безпосередньої реалізації народного суверенітету у формі ініціювання, організації та проведення

референдумів, а також реалізації їх рішень». У цьому аспекті дослідник визначає властивості (ознаки) референдної демократії, до яких відносить «пріоритетність у системі прямого народовладдя, з огляду на втілення в її сутності установчої влади Українського народу та територіальних громад; імперативність і нормативно-правова визначеність актів; уособлення конституційної правотворчості Українського народу та територіальних громад тощо». Також цікавим та таким, що безсумнівно заслуговує на увагу є визначення ученим складових референдної демократії, до яких він відносить такі компоненти як «референдна ідеологія (доктрина), система референдного законодавства; організаційно-правові механізми реалізації референдної демократії». М.Оніщук у своїй науковій праці також визначає «зміст методології дослідження теорії та практики референдної демократії, яка є конституційним ученням про світогляд і систему наукових принципів, методів, прийомів і способів пізнання й об'єктивної оцінки референдної ідеології (доктрини) системи чинного референдного законодавства й організаційно-правових механізмів реалізації референдної демократії» [19, с.7].

Проблематика дослідження інституту референдуму в Україні була розглянута В. Погорілком та В. Федоренком у монографічному виданні «Референдум в Україні: історія та сучасність». Так, учені розглянули передумови, а також історію становлення та розвитку референдумів; поняття та класифікацію референдумів; порядок проведення всеукраїнського референдуму та основні засади організації місцевих референдумів. Окрему (особливу) увагу було приділено всеукраїнському референдуму 16 квітня 2000 року (цього ж року і вийшло монографічне видання). Незважаючи на значну теоретичну цінність зазначеного дослідження, станом на сьогодні така інформація потребує перегляду та переосмислення з огляду на сучасні реалії суспільно-політичного життя [20]. 2009 року вищезгадані дослідники стали авторами фундаментального видання «Референдне право України», у котрому дуже слушно та вдало було виокремлено дві частини, які містили інформацію про референдне та референдно-процесуальне право [21].

Референдумне право як окремий інститут конституційного права – це сукупність суспільних відносин, що опосередковують здійснення та захист прав громадян на референдумі, а також процедуру реалізації цього права шляхом юридичного упорядкування соціально-політичних процесів, які сприяють прямому волевиявленню при вирішенні питань державних та місцевого значення. До предмету референдумного права входять дві групи суспільних відносин. Одну з них можна визначити як сутнісні відносини матеріального характеру, осередком яких являється значення референдуму. Це, передусім, у співвідношення у системі народовладдя безпосередніх та представницьких способів здійснення влади, владу державної і місцевої, відносини міжінституційного характеру; а також відносини, котрі пов'язані із визначенням місця референдуму у системі безпосереднього народовладдя. У цю групу входить об'єктивне і суб'єктивне референдумне право. Об'єктивне референдумне право – це сукупність юридичних норм, які визначають права, обов'язки та відповідальність усіх учасників референдумного процесу на стадіях його ініціювання, організації та здійснення. Суб'єктивне референдумне право – це повноваження, якими наділені конкретні суб'єкти референдумних правовідносин на всіх стадіях процесу. Другу групу утворюють суспільні відносини процесуального характеру, що виникають у процесі реалізації референдумного права (референдумний процес). Водночас, виборчий та референдумний процес – це галузі законодавства, що являють собою джерело конституційно-процесуального права. [9, с.19-20].

З метою формування чіткого уявлення про поняття та особливості зазначеного правового інституту, слід звернутись до історичного досвіду його зародження та становлення. У цьому аспекті варто зауважити, що науковцями станом на сьогодні уже виокремлено певні етапи розвитку референдуму як форми народовладдя у світовому масштабі, а також на національному рівні, у межах Української держави.

На наше переконання, дослідження генези інституту референдуму слід розпочати, власне, із розгляду міжнародного досвіду у цій сфері.

Науковець М. Шункін пропонує виокремлювати такі періоди:

- 1) зародження інституту референдуму у Франції, Швейцарії, Австралії, Північній Америці (сер. IV століття – 1914 р.);
- 2) становлення інституту референдуму, його модернізація у європейських державах та країнах Північної Америки (1919-1939 рр.);
- 3) розширення сфери застосування інституту референдуму в держави Азії, Африки (1945-1991 р.);
- 4) загальносвітове визнання інституту референдуму як форми прямого народовладдя, його використання на «наднаціональному рівні» (з 1991 року – до наших днів [22,с.280].

В. Погорілко поділяє історію становлення та розвитку інституту референдуму на такі етапи: період до 1914 року, тобто до початку I світової війни; 1918–1939 р.р. – період I та II світових воєн; 1939 р. – 90-ті р.р. XX століття; період з 90 років XX століття до теперішнього часу [23].

Дослідник Г.В. Синцов, у свою чергу, пропонує виокремлювати три етапи розвитку інституту референдуму у зарубіжних державах. До них науковець відносить такі:

- 1) зародження інституту референдуму (X – середина XIX століття);
- 2) масштабне використання референдуму як інструменту вираження волі народів (кінець XIX– початок XX століття);
- 3) становлення референдуму як форми безпосередньої демократії (розпочався з середини XX століття та триває у наші дні) [24, с. 10].

У сучасних наукових колах інколи зустрічається думка, що інститут референдуму зародився ще у Стародавньому Римі. У цьому аспекті слушною є позиція С. Сворака, згідно якої «якщо вся повнота влади у державі належить народові, то чому в країні можливі бюрократизм, корупція, диктатура й інші форми, які власне заперечують суверенітет народу. І навпаки, в історії немає прикладу, коли народ дійсно повною мірою реалізував свої владні повноваження, хоча у рамках стародавніх демократій найважливіші рішення приймалися прямим волевиявленням народу, а так звані посадові особи грали

лише роль виконавця. Однак римська та грецька демократії за своїм характером були рабовласницькими і виступали антиподами народовладдя» [25, с. 38].

В.Н. Руденко пропонує розглядати дві моделі прямої демократії – архаїчну та модерністську. Перша була характерна для античних держав, Київської Русі, середньовічної Італії, Швейцарії (XIV-XVII ст.) тощо. Основними ознаками архаїчної моделі безпосереднього народовладдя, на думку дослідника, є такі: 1) повнота народної влади передбачає функціонування народних зборів, повноваження яких регламентуються нормативними актами або звичаєвим правом; 2) народні збори можуть бути постійно діючими та тимчасово діючими органами влади; 3) повноваження народних зборів пов'язані з безпосереднім вирішенням найбільш важливих питань; 4) розмежування державно-владних функцій між народними зборами та іншими органами влади є вкрай розмитим, нечітким; 5) питання та проєкти законів, котрі виносяться на розгляд народних зборів, розробляються іншими державними органами, а громадяни на народних зборах не обговорюють їх у деталях, а лише приймають рішення щодо них [12, с.18-20].

Ми одностайні з думкою В.Шаповала, що референдум як форма безпосереднього народовладдя, є модернізованою моделлю архаїчних форм демократії та бере з них початок [26, с.5].

На думку Р. Гятова, референдум як елемент державного будівництва має тривалу історію у конституційному розвитку ряду зарубіжних держав. У сучасному розумінні цей правовий інститут бере свій початок із гуманітарно-демократичних уявлень про народовладдя і народний суверенітет, що виникли в Західній Європі в XVIII ст. Вперше референдум в його сучасному розумінні відбувся у Франції в 1793 р, коли всенародним голосуванням було прийнято Конституцію зазначеної держави [11, с. 3].

Так, серед значної частини сучасних науковців побутує думка, відповідно до якої «ідею референдуму вперше висунув у 1791 році французький філософ і математик Ніколя де Кондорсе у зв'язку з ухваленням першої Конституції Французької Республіки, а також щоб дати громадянам можливість взяти участь

у розробці та прийнятті законів і конституційних змін між виборами. Цю ідею підхопили швейцарські демократи в 60-х роках XIX століття та американські популісти та прогресивісти у 90-х роках XIX століття – на початку XX століття. В цей період в Швейцарії та США відбувалися широкі народні рухи за проведення референдумів з метою тиску на владу, щоб вона врешті-решт прийняла рішення про реформування парламентів, які були корумпованими, приймали рішення на догоду тим чи іншим бізнес-групам, приносили волю та інтереси людей у жертву прибуткам та грошолобству. Внаслідок активізації народних виступів у 1867-1869 рр. в Цюріху відбулися чотири референдуми та референдум в Каліфорнії у 1911 році, на яких громадяни прийняли оновлені конституції, які надали їм право законодавчої та конституційної ініціативи, зокрема й змогу ініціювати проведення референдумів. Це призвело до демократизації парламентів, посилило їх відповідальність за свою діяльність перед суспільством, олігархи втратили свій вплив на їх діяльність, було покладено край поєднанню бізнесу та влади. В сучасних умовах кожна конституційна зміна, яка пропонується громадянами у Швейцарії, підлягає неодмінному обговоренню й розгляду у парламенті, перш ніж її буде винесено на всенародний референдум» [27].

Переважає більшість сучасних науковців пропонують вважати, що термін «референдум» як такий почав активно застосовуватись у XV столітті в аспекті виконання своїх функцій Сеймом у Швейцарії. Зазначений орган не був парламентом у сучасному традиційному розумінні, його засідання не проводились регулярно, а участь у них брали «представники Союзних земель», котрі швидше були послами, аніж парламентаріями, оскільки відстоювали здебільшого інтереси території, у межах яких вони проживали. Були і такі категорії справ, котрі не могли бути розглянуті Сеймом відповідно до його повноважень. У таких випадках рішення було прийняте «ad referendum». Хоча референдум як правовий інститут відомий ще з часів Стародавнього Риму, дослідники В.Кириченко та Ю.Соколенко вважають, що справді достовірним першим референдумом було волевиявлення народу 1439 року в одному з

кантонів Швейцарії (Берн). Питання, котре виносилось на обговорення, стосувалось стягнення додаткових податків задля погашення боргів військового характеру. Після цього випадку референдум як форма прямої (безпосередньої) демократії почав активно використовуватись і у інших кантонах Швейцарії. Перший у світі референдум загальнодержавного рівня відбувся 1802 року, знову ж таки у Швейцарії. На той час стояло питання про прийняття другої конституції Гельветичної республіки. Саме Швейцарію справедливо називають «батьківщиною референдумів». Дійсно, понад 50 % усіх загальнодержавних референдумів у світі були проведені у цій державі. На сьогодні Швейцарія є тою країною, котра є прикладом так званої «консенсусної демократії», за якої громадяни наділені правом та реальною здатністю (можливостями) здійснювати вплив на державну політику [28, с.53].

А.В. Кочерга стверджує, що швейцарська конституційно-правова доктрина характеризується специфічним підходом щодо тлумачення принципу народовладдя. Його зміст полягає у тому, що швейцарський народ розглядається не тільки як джерело державної влади, а й як її особливий інститут, наділений винятковим правом вирішення найважливіших питань державного життя за допомогою прямого волевиявлення. Основні політичні права громадян Швейцарії мають двоїстий характер. При їх здійсненні громадянин не лише реалізує суб'єктивне, гарантоване йому Основним Законом право, але і також згідно з принципом активного громадянства, здійснює державно-владні повноваження, оскільки є членом окремого інституту публічної влади – «народу Швейцарії», «народу кантону» або «населення муніципального рівня». Права брати участь у вирішенні питань державного або муніципального значення за допомогою референдумів і виборів, а також право ініціювати їх розгляд, є безпосередніми політичними правами. Водночас, «суміжні» права і свободи, такі як свобода думки та слова, об'єднань, спілок, зборів, право на петицію) носять допоміжний характер щодо «власне політичних» прав [29, с.8].

Не є новиною той факт, що ще на початку XIX століття станова приналежність осіб була фактично основою щодо участі (чи неучасті) у

реалізації в Швейцарії публічно-владних повноважень. У зв'язку із прийняттям Конституції 1848 року, зазначена держава закріпила на рівні Основного Закону фундаментальні принципи виборчого права, серед яких, зокрема, загальність, вільність та рівність. Конституція Швейцарії також стала точкою відліку в аспекті наділення народу виключним правом щодо пропозиції перегляду та прийняття нової *lex fundamentalis*. Конституція, що була прийнята у 1874 році, натомість передбачала можливість проведення факультативного референдуму. Принцип народовладдя був нормативно закріплений лише у Конституції 1999 року, хоча і був офіційно визнаний вищою судовою інстанцією як базовий елемент конституційного будівництва ще на початку ХХ століття. Відтак, швейцарська правова доктрина характеризується особливим тлумаченням принципу народовладдя, відповідно до якого народ Швейцарії є інститутом установчої влади, котрий здійснює своє безпосереднє волевиявлення шляхом референдуму (або ж народних зборів), що має наслідком прийняття важливих рішень державно-владного та суспільного характеру [29, с. 13-14].

І. А. Хаврук у своєму дисертаційному дослідженні «Референдуми у перехідних демократіях (на прикладі України, Білорусі та Росії)» погоджується з тим, що першим референдумом варто вважати народне волевиявлення 1439 року у кантоні Берн (яке ми розглянули вище), однак, стверджує, що «про загальносвітове визнання інституту референдуму можна говорити лише після другої світової війни, коли референдуми були конституційовані в більшості європейських країн, а в 60-80 рр. розповсюдились в конституційному праві країн Африки, Азії та Латинської Америки. Саме у період після 1960 р. можна відмітити різке збільшення практичного використання даного інституту, і на кін. ХХ – поч. ХХІ ст. референдум стає вагомим чинником розвитку і функціонування політичних систем у світовому масштабі. З розпадом соціалістичної системи референдум увійшов у практику політичного життя країн Центральної та Східної Європи» [30, с. 8].

Найбільш ранньою формою референдуму, відомою у США, були збори у Новій Англії, на яких збиралося все населення колоній, наділене правом голосу,

зادля проведення виборів чиновників та прийняти законів. Трохи пізніше застосовувалось подання конституцій штатів виборцям на ратифікацію чи відхилення. З деякими часовими перервами ця практика спостерігається в більшості штатів після ратифікації Конституції Массачусетса в 1780 році. Такий спосіб затвердження конституцій використовується майже у всіх штатах. У багатьох з них також був розроблений звичай висувати певні питання на всенародне голосування [31]. Так, з початку XIX століття європейські держави починають активно розвивати інститут референдуму, визнаючи за народом можливість здійснення державно-владних повноважень *de facto*.

У 1904 році референдна демократія як спосіб виявлення волі народу мала своїм наслідком висловлення позиції про вихід Норвегії зі складу унії із Швецією [32].

Взагалі, з XX століття зазначений феномен як інструмент та форма безпосереднього виявлення волі народу широко застосовується у ряді провідних зарубіжних країн. Установча влада народу у кожній державі обмежується визначенням у конституційному законодавстві конкретною процедурою, предметом, строками проведення, тобто усіма тими показниками, які включає у себе референдний процес.

Станом на сьогодні загальнодержавний референдум як форма безпосереднього вирішення громадянами важливих питань національного масштабу широко застосовується у процесі державного будівництва ряду зарубіжних держав та зарекомендувала себе як ефективний інструмент здійснення державної влади в контексті ідеї народного суверенітету.

Переходячи до розгляду особливостей зародження та формування інституту референдуму в Україні звернемо увагу на позицію В. Погорілка, котрий пропонує розглядати еволюцію розвитку інституту референдуму в Україні з 1991 року та виокремлює два етапи:

- 1) 1991 - 2000 р.р. – зародження референдуму як форми безпосереднього волевиявлення у незалежній Українській державі;

2) 2000 р. - до наших днів – розвиток інституту референдуму (наукове дослідження було підготовлене у 2010 році) [33, с.36].

Ми розділяємо позицію дослідниці О. Галус, яка виокремлює такі етапи становлення та розвитку форм безпосередньої демократії в Україні: «I період – зародження форм безпосереднього народовладдя; II період – розвиток форм безпосереднього народовладдя за часів Гетьманської держави, Запорізької Січі і Слобідської України; III період – становленням української державності у XIX – початку XX ст.; IV період – радянська доба; V період – після здобуття Україною незалежності до наших днів» [14, с. 17]. У цьому контексті слід зауважити, що окремі риси референдної демократії простежувались в усіх періодах формування української державності.

Основа для розвитку інституту референдуму в Україні, з точки зору сучасної вітчизняної дослідниці М.Ю. Бондар, становить інститут віче, який був характерним ще у часи Київської Русі. Учена зауважує, що віче не було натовпом, водночас, воно було наділене значно ширшим колом повноважень, котре не обмежувалось виключно обранням військовонаачальників [34, с.16]. Учена зауважує, що ще у VI столітті Прокопій Кесарійський писав про так звані «загальні збори», котрі функціонували у слов'ян та антів. Також риси референдумів простежуються і у часи князювання Олега та Святослава. Водночас «перша згадка про реальне віче в Новгороді відноситься до 1016 р., в Києві до 1068 р., Полоцьку – 1151 р. Слід звернути увагу на те, що такі збори функціонували не на постійній основі, тобто не передбачали частих проведеннь, а скликались задля вирішення важливих питань, котрі потребували такого розгляду. Ініціювання віче здійснювалось посадовцями міста, або ж народом безпосередньо. Цікавим є той факт, що у часи Київської Русі віче належало до «класичної демократії грецького зразка». Так, «населення всіх передмість на практиці скликалося для обговорення місцевих справ, а державні справи не вирішувалися, тобто віче менших міст – це місцеве самоврядування в сучасності». Водночас «серед найближчих наших сусідів аналогічні збори письмовими джерелами зафіксовані тільки в містах на узбережжі Балтійського

моря: Бирці, Рібе, Хедебю, Волін, де вони називалися «тинг» (народні збори). У ранній історії інших західних країн, у тому числі і у Польщі, аж до затвердження Магдебурзького права, цього явища зафіксовано не було» [35, с.39-40].

Віче було наділено широким колом повноважень, зокрема: «встановлювало рішення по управлінню, договори з князями та іншими землями, оголошувало війни, укладало мир, закликало князів, вибирало владик, робило розпорядження про збір війська і про захист країни, віддавало на власність або в «кормління» землі, визначало торговельні права і якість монети, іноді ставило громадою церкви та монастирі, встановлювало правила й закони ...» [36, с. 57].

Так, V-VI століття характеризувалось зміною особливостей суспільного ладу, а саме поділом населення на класи. Віче як форма безпосереднього народовладдя стало важливим державним органом, а з XI століття – це окрема форма «влади та характеризується повним розвитком прав, що було обумовлено відсутністю сильної князівської влади, зниженням авторитету князів унаслідок усобиць. Жителі міст у цей період стають серйозною політичною силою». Слід зауважити, що правовий статус, а також функціональне призначення віча не були закріплені нормами права. До повноважень віча було віднесено такі питання: 1) зовнішня політика (питання оголошення війни та укладення миру); 2) здійснення судової влади, котре передбачало право брати участь у здійсненні судочинства, у тому числі з політичних питань; 3) участь у державному управлінні, обрання князя, підтримка того чи іншого кандидата на таку посаду) тощо [22,с.281].

В.Н. Нестерович, розглядаючи місце виборів в українському державотворенні, звертає увагу на те, що «князі визнавали за вічем право обрання, затвердження або відмови. Віче скликалося князем або самостійно збиралося у разі потреби на княжому дворі, торговищі чи церковному майдані. Право участі у віче мали усі чоловіки, крім холопів» [37, с. 39].

За часів Російської імперії у Гетьманщині функціонувала Генеральна Рада, котра обирала гетьманів та була фактично військовими зборами козаків. У Запорізькій Січі верховним державним органом була військова січова рада. Як зазначає О. Грабильнікова, це було не що інше як «демократія військового

товариства і справедливості, яка базувалася козацькому звичаєвому праві і реалізовувалася через загальну раду (коло), в якій мали право брати участь всі козаки і яка була вищим органом влади Запорозької Січі» [38, с. 32].

Проблематика народного суверенітету у період козаччини була предметом праць М. Грушевського. Вивчення «державного устрою козацької доби в українській історії дало йому підстави стверджувати, що народовладне ядро нації набуває раціональної парадигми, у межах якої народовладна державно-правова культура несумісна з жорсткою централізацією інститутів влади» [39, с. 118].

С. Сворак, до прикладу, в одній із своїх наукових праць у сфері дослідження державно-правових поглядів Г. Вернадського зазначав, що модель державного устрою та права, котра була розроблена останнім передбачала, що «через інститут князя в Київській Русі передається скандинавська традиція народовладдя та самоусвідомлення князем своєї ролі в державному управлінні» [40, с. 18].

В одній із своїх лекцій М. Грушевський висвітлив власне «бачення місця і ролі народовладдя в ній у кількох засадничих положеннях: 1) народ, на думку М. Грушевського, зі своїми ідеалами і змаганнями, зі своєю боротьбою, поспіхами і помилками – єдиний герой історії; 2) народовладдя в українців існувало протягом усієї їх історії, починаючи ще з княжих часів українська громада “жила своїм життям”; 3) однією з головних особливостей української історії є та, що в ній “...князівсько-дружинний устрій не пройшов глибоко в масу народню, не перейняв її цілою системою, як феодалізм західний, не пустив глибоко коріння в самий ґрунт, він зостався чимось зверхнім, досить хитко прив’язаним до народу”», також до таких пунктів він відносив «4) український народ, будучи позбавлений протягом багатьох століть своєї державності, зберігав основні традиції місцевого громадівського самоврядування та самоуправління, що допомогла йому пережити часи лихоліть і колоніального гніту і тим самим зберегти свою національну самобутність; 5) традиції народовладдя і

демократизму повинні бути основою побудови майбутньої української державності» [41, с. 270-271].

Загальновідомо, що початок ХХ століття для розвитку української референдної демократії характеризується зовсім по-іншому, аніж у європейських державах у той же час. Так, серед іншого, можна стверджувати, що реальних інститутів прямого народовладдя належного рівня фактично не існувало. Так, законодавець у Конституції СРСР 1936 року взагалі не розглядав народ як суб'єкта установчої влади [42].

Водночас, розглядаючи радянський правовий простір, І. Хаврук стверджує, що вперше референдум як правовий інститут був регламентований Конституцією СРСР 1936 року, проте він позиціонувався як опитування, а не голосування, а тому його проведення мало на меті виявлення позиції населення з того чи іншого питання. Таким чином, зазначений нормативно-правовий акт не вводив якісно новий правовий інститут, а лише перейменував уже відомий інститут опитування. Ототожнення правових категорій «референдум» та «всенародне опитування» було усунуте Конституцією СРСР 1977 року, відповідно до положень якої референдум був розглянутий як всенародне голосування. Також зазначеним нормативно-правовим актом виділявся ще один різновид безпосередньої (прямої) демократії – всенародне обговорення. Так, кінець 80-х років ХХ століття характеризується тим, що інститут референдуму визнається важливим способом волевиявлення народу. Саме тому, на думку дослідника І. Хаврука, «єдиним засобом запобігти проведенню національних референдумів щодо проголошення незалежності в союзних, а також автономних республіках було призначення загальносоюзного референдуму з протилежного за змістом питання – про збереження цілісності Радянського Союзу. У разі всенародної підтримки збереження СРСР, центральні органи влади забезпечили б легітимність ігнорування декларацій при укладанні нового договору. З огляду на це, ставлення кожної республіки до всесоюзного референдуму автоматично означало ставлення до власного суверенітету». Учений справедливо стверджує, що «на остаточне рішення республік з приводу референдуму визначальний вплив

мало співвідношення політичних сил у парламентах. Цим пояснюється компромісне рішення Верховної Ради УРСР (27 лютого 1991 р.) провести паралельно загальносоюзному республіканське опитування про входження до оновленого союзу на засадах Декларації про державний суверенітет (16 липня 1990 р.), рішення Верховної Ради Російської Федерації про проведення одночасно із загальносоюзним референдумом про запровадження в республіці посади президента (21 лютого 1991 р.), а також схвально-нейтральне ставлення до референдуму Верховної Ради Білоруської РСР (21 січня 1991 р.). Референдум, питання якого дістало схвалення більшості громадян (76,4%), нічого не вирішив в практичному плані: хід і результати реформування СРСР продовжували залежати від співвідношення сил головних дійових осіб цього процесу. Більш результативними були республіканські референдуми, що пройшли в Україні та Росії одночасно з всесоюзним (17 березня 1991 р.), підтримка питань яких населенням відіграла свою роль у трансформаційних процесах.» [30, с. 9-11]. Слід зауважити, що за весь час існування Радянського Союзу референдум, котрий був проведений 17 березня 1991 року, був першим і єдиним в історії цієї держави; «в період “глобальної перебудови” колишні республіки СРСР розглядали референдум як засіб легітимізації їх виходу зі складу радянської федерації та подальшого проголошення незалежності» [43, с. 25].

24 серпня 1991 року, «виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною в зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 року, - продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні, - виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами, - здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України, Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки» прийняла Акт проголошення незалежності України [44].

Прийняття Верховною Радою Української РСР Акту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року [44] було підтверджено республіканським референдумом 1 грудня 1991 року, на який виносилося питання «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?», і

90,32 % українського населення прийняло позитивне для конституційного будівництва та розвитку української державності рішення.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України), «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом» [45].

Згідно правових положень Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року "Про тлумачення статті 98 Конституції України" (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України), «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття» [46].

Ще один референдум загальнодержавного рівня в Україні, що відбувся трохи менше, ніж за десяток років після проголошення незалежності, був проведений відповідно до Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» референдум, на який виносилися питання щодо обмеження депутатської недоторканності, зменшення кількості народних депутатів України з 450 до 300, встановлення додаткових підстав для розпуску парламенту главою держави, а також формування в Україні

двопалатного парламенту. Також на розгляд висувалося і питання щодо можливості прийняття Конституції всеукраїнським референдумом [47].

Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) вказується на те, що «Конституція України при внесенні до неї змін передбачає збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні». Водночас Конституційний Суд України стверджує, що перелічені вище питання (окрім можливості прийняття Конституції всеукраїнським референдумом та виокремлення висловлення недовіри парламенту шляхом всеукраїнського референдуму як додаткової підстави розпуску парламенту), котрі Указом Президента України були винесені на всеукраїнський референдум, цілком можуть бути предметом загальнодержавного обговорення та голосування у такій формі, більше того, вони є обов'язковими для розгляду відповідно до норм чинного законодавства. Таку позицію Суд мотивує тим, що Основний Закон Української держави не закріплює у своїх положеннях інституту висловлення недовіри Верховній Раді України шляхом застосування такої форми прямого (безпосереднього) вираження волі народу як всеукраїнський референдум. Що ж до винесеного питання про можливість прийняття Конституції шляхом всеукраїнського референдуму, то Конституційний Суд України справедливо зауважує, що таке «питання виноситься на всеукраїнський референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України і, отже, ставить під сумнів чинність Основного Закону України, що може призвести до послаблення встановлених ним основ конституційного ладу в Україні, прав і свобод людини і громадянина». Таким чином, зазначені положення втратили чинність, оскільки були визнані неконституційними [48].

Таким чином, практика проведення загальнодержавних референдумів в Україні обмежується лише двома випадками. Перший, що стосувався проголошення незалежності України, «відіграв доленосну роль у становленні України як незалежної держави, став для українського народу не лише випробуванням на політичну зрілість, а й школою народовладдя, довів реальну спроможність самостійно вирішувати найважливіші питання суспільного та державного життя. Проведення другого референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 року щодо змін Конституції України через свою теоретико-практичну невідповідність, використання адміністративного ресурсу стало прикладом порушення всіх вимог здійснення державної політики. Незважаючи на те, що учасники референдуму переважною більшістю голосів підтримали зміни до Конституції України (84,69% громадян України, що взяли участь у голосуванні, підтримали питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, 89% підтримали обмеження депутатської недоторканності, 89,91% проголосували за зменшення чисельного складу парламенту з 450 до 300 народних депутатів України, 81,68% – за доцільність формування двопалатного парламенту в Україні, взяли участь у референдумі 81,15 % громадян із тих, які були включені до виборчих списків», виявлення волі народу не було жодним чином враховане владою [43, с. 25-26].

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом, «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі». У цьому ж правовому документі вказується на те, що «результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими». У Рішенні також наголошується, що «чинна Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу - громадян України всіх національностей (преамбула Конституції України). Тобто при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України. Із нормативно-правового змісту

положень частин другої, третьої статті 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народів належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, впливає, що народ має право приймати нову Конституцію України» [49].

У Рішенні Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі, «референдум - один із способів реалізації влади шляхом голосування виборчого корпусу або його визначеної частини»; «правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)»; «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття»; «процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України». Конституційний Суд України також вказує, що положення Основного Закону, згідно з яким «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України, не означає, що народ безпосередньо на референдумі не може приймати закони, оскільки саме народ є єдиним джерелом влади в Україні»; «право приймати закони, вносити до них зміни у разі, коли воно не здійснюється безпосередньо народом, належить виключно Верховній Раді і не може передаватись іншим органам чи посадовим особам»; «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх» [50]. Єдиним правовим фундаментом для проведення загальнодержавного референдуму в Україні є закон, якого зараз не існує.

Слід зауважити, що у 2006 році під час виборчої кампанії «Центральна виборча комісія зареєструвала 109 ініціативних груп всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з питань членства в Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та підтримки участі України у Єдиному економічному просторі (ЄЕП) разом із Російською Федерацією, Республікою Казахстан та Республікою Білорусь, відповідно до Угоди про формування Єдиного економічного простору, підписаної 19 вересня 2003 року. Відповідно до надісланих до Центральної виборчої комісії ініціативними групами документів загальна кількість зібраних ними підписів громадян України становить 4 656 182 підписи». Як зазначає А. Савков, «ідея конституційного референдуму почала експлуатуватись багатьма учасниками позачергових виборів» [43, с. 27].

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (втратив чинність у 2012 році) статтю 3 визначав предметом всеукраїнського референдуму затвердження Конституції, її окремих положень, внесення до неї змін та доповнень; прийняття, зміну та скасування законів чи їх окремих положень: прийняття рішень щодо основного змісту Конституції, законів чи інших правових актів. Відповідно до статті 12 цього ж закону суб'єктом, котрий був наділений повноваженнями щодо призначення всеукраїнського референдуму є Верховна рада України. При цьому стаття 13 містила положення, відповідно до якого: «Верховна Рада України також призначає всеукраїнський референдум: 1) з питань затвердження або скасування Конституції України, а також з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України - якщо цього вимагають не менш як три мільйони громадян України, які мають право брати участь у референдумі; 2) з питань затвердження або скасування Конституції та інших законодавчих актів України, які відповідно до цього Закону можуть виноситись на всеукраїнський референдум, за винятком питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України, - якщо цього вимагає на менш як половина народних депутатів України». Слід зауважити, що законом були регламентовані також і вимоги до бюлетеня (стаття

36). Так, «у бюлетені для голосування міститься назва проекту (проектів) закону, рішення, що виноситься на референдум, і пропонується громадянину відповісти "так" або "ні" на питання про прийняття або відхилення цього проекту (проектів). У разі винесення на референдум двох або кількох питань для кожного з цих питань встановлюється окремий бюлетень. У разі проведення одночасно двох або кількох референдумів бюлетені для голосування, які використовуються під час кожного з них, повинні відрізнятися за кольором. Зміст, мова (мови) і форма бюлетенів для голосування при проведенні всеукраїнського або місцевого референдуму встановлюються відповідно Верховною Радою України у відповідності з рішеннями місцевих рад про мову (мови) виборчого бюлетеня та обласними, районними, міськими, районними у містах, селищними і сільськими Радами народних депутатів. Зміст, мова (мови) бюлетеня не може суперечити суті формулювання питання, визначеного у вимозі народних депутатів або громадян України про проведення референдуму» [51].

У 2012 році (6 листопада) був прийнятий Закон України «Про всеукраїнський референдум», відповідно до якого всеукраїнський референдум був визначений «однією з форм безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування». Зазначений закон визначав предметом всеукраїнського референдуму «будь-які питання за винятком тих, вирішення яких референдумом не допускається Конституцією України, законами України». Цікавим є той факт, що безпосередньо положеннями цього нормативно-правового акту було визначено класифікацію всеукраїнських референдумів за критерієм предмету. Зокрема, закон визначав такі різновиди загальнодержавного референдуму в Україні: 1) конституційний (що стосується питань схвалення Конституції та внесення до неї змін, а також втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення таких змін); 2) ратифікаційний (з питань зміни території України); 3) законодавчий (з питань прийняття, зміни чи скасування

закону України); 4) загальний (референдум з будь-якого іншого питання, окрім податків, бюджету та амністії) [52].

У зверненні коаліції громадських організацій «За чесний референдум» щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум» вказувалось на те, що зазначений нормативно-правовий акт своїми положеннями може привести до цілковитої руйнації правової системи Української держави. Як аргументи на користь такого твердження було висунуто таке: 1) закріплення порядку прийняття нової Конституції, внесення змін до Основного Закону на загальнодержавному референдумі без участі законодавчого органу; 2) припинення дії законів щодо внесення змін до Конституції України відповідно до Закону України «Про всеукраїнський референдум» має своїм наслідком відновлення попередніх положень (до прикладу Конституції УРСР, що неприпустимо), або ж створення так званого «конституційного вакууму» (що передбачатиме ліквідацію України, оскільки всі правові акти прийняті відповідно до засад, закріплених в Основному Законі); 3) прийняття на всеукраїнському референдумі нової редакції Конституції без встановлення чіткої процедури та обговорення може створити умови для узурпації державної влади; 4) закон суперечить міжнародним стандартам у сфері організації та проведення референдумів, оскільки не врегульовує належним чином предмет загального та конституційного референдумів, не визначає ролі законодавчого органу під час ухвалення законів шляхом загальнодержавного референдуму, не закріплює процедуру формування дільничних та окружних комісій, не регулює належним чином порядок проведення агітації тощо [53].

Слід зауважити, що експерти висловлювали побоювання щодо проблеми, «... що могла виникнути після підписання цього закону, – на можливість активізації російської п'ятої колони в Україні. Через референдум можна було б вирішити питання від надання статусу другої державної російській мові, вступу до Митного союзу аж до територіальних змін включно. Врешті-решт, вони передбачили, що референдум, за цим законом, може стати інструментом прагнень проросійських політичних сил до федералізації України ... З часом ці

передбачення справдилися. В Україні, зокрема в Криму та на Донбасі, заговорили про необхідність проведення референдумів вже після подій на Майдані, які поклали край режиму Януковича. У 2014 році референдуми були проведені як в Криму, так і на Донбасі. В результаті, 57 Україна втратила контроль над Кримом і частиною Донбасу, що призвело до формування квазідержав «ДНР» і «ЛНР», бойовики яких почали військові зіткнення з підрозділами ЗСУ, вторгнення на нашу територію військових РФ. Російська федерація має великий досвід розпалювання конфліктів на територіях інших держав – в Гагаузії, Придністров'ї, Абхазії, Південній Осетії. Сценарії були різними і призвели до різних результатів, проте деякі методи, форми дій, ситуації повторюються. Практично в усіх названих конфліктах Росія ініціювала проведення референдумів з метою дистанціювання регіону від центральної влади і оформлення його в самостійного державного суб'єкта. Вперше це відбулося в Придністров'ї, де в 1989-1990 роках була проведена низка референдумів в окремих населених пунктах, які виводили місцеві органи влади з-під контролю Кишинева» [54, с.56-57].

Значні прогалини та недоліки у Законі України «Про всеукраїнський референдум» були виявлені і Венеціанською комісією. Дозвіл на проведення всеукраїнського референдуму з народної ініціативи щодо нової Конституції чи змін до конституції (як це регламентовано в досліджуваному законі про референдум, зокрема у статтях 15 та 16) дозволить обійти вимогу кваліфікованої більшості у Верховній Раді, що може завдати шкоди конституційній стабільності та легітимності в Україні. Зазначені вище статті не надавали Парламенту жодної ролі. Венеціанська комісія у своїх попередніх думках щодо конституційних реформ в Україні підкреслила необхідність забезпечення легітимності будь-якої конституційної реформи в Україні, яка може бути досягнута лише за умови внесення змін до конституції після широких, відкритих та вільних публічних дискусій, за участю опозиції та громадянського суспільства, і в чіткій відповідності до конституційних положень про внесення змін. Стаття 5 та 7 дають повний перелік прав громадян на участь у референдумі, проте право

громадян на агітацію проти пропозиції щодо винесення на референдум недостатньо розглядається в цих статтях та в решті тексту. Формулювання питань референдуму має бути чітким і точним. Відповідно до Кодексу належної практики Венеціанської комісії щодо проведення референдумів, питання референдуму повинні відповідати трьом основним критеріям: 1) єдність форми – пропозиція не повинна поєднувати конкретно сформульований проект поправки із загально сформульованою пропозицією або питанням; 2) єдність змісту – за винятком випадків повного перегляду тексту (наприклад, Конституції чи закону), між різними частинами кожного питання, поставленого на голосування, повинен бути внутрішній зв'язок, щоб гарантувати вільне виборче право виборця; 3) єдність ієрархічного рівня – те саме питання не повинно одночасно застосовуватися до законодавства різних ієрархічних рівнів. Вищезазначені критерії забезпечують важливі гарантії проти висунення на референдум питань, які формулюються маніпулятивним способом. Окрім цього, стаття 24 закону передбачає перелік учасників всеукраїнського референдуму. І досить дивним видається, що національних спостерігачів, окрім представників ініціативної групи референдуму, не згадується. Венеціанська комісія також наголошує, що більшість положень, що стосуються організації референдуму, можуть (і, можливо, повинні) ідеально розглядатися в Єдиному Виборчому кодексі, що робить непотрібним повторення і полегшує розуміння багатьох правил, що стосуються вирішальних аспектів організації референдумів через дільниці референдуму (або виборчі дільниці), систему комісій референдуму тощо [55].

Вищезгаданий Закон України «Про всеукраїнський референдум» був визнаний неконституційним відповідно до 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 року. Підставами визнання зазначеного закону неконституційним було визначено такі: порушення парламентаріями вимоги щодо особистого голосування; «розгляд законопроекту

у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України». Тобто, з точки зору Конституційного Суду України, було порушено конституційну процедуру розгляду та ухвалення закону. Також Суд виявив і те, що у Законі спостерігається те, що парламент сформував «законодавчі механізми безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України, внаслідок чого було порушено конституційний принцип поділу державної влади», а також положення Закону «істотно обмежують повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю» [56].

Слід зауважити, що до Верховної Ради України подавались законопроекти, котрі стосувалися порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні.

У Проекті № 2182 Закону України «Про всеукраїнський референдум» зазначалося, що «предметом всеукраїнського референдуму може бути: 1) ухвалення нової Конституції України (установчий референдум); 2) внесення змін до розділу I "Загальні положення", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" Конституції України (конституційний референдум); 3) затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України (ратифікаційний референдум); 4) визнання таким, що втратив чинність, закону України або виключення окремих його положень (законодавчий референдум); 5) питання загальнодержавного значення у принципі чи інші пропозиції у загальному формулюванні з врахуванням обмежень, які встановлено Конституцією України та цим Законом (загальний референдум). Також доцільно наголосити, що «не може бути предметом всеукраїнського референдуму питання: 1) податків; 2) бюджету; 3) амністії та помилування; 4) віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; 5) про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; 6) дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України; 7) продовження строку

повноважень Верховної Ради України, Президента України; 8) пов'язані з обранням, призначенням чи звільненням посадових осіб, що належить до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України; 9) перенесення дати проведення відповідних чергових виборів; 10) віднесені відповідно до Конституції України до повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування» [57].

Так, у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про всеукраїнський референдум» №2182 від 26.09.2019 р. вказується на те, що зазначений законопроект передбачає лише одну модель такої форми безпосереднього народовладдя – імперативний референдум. Така позиція пояснюється у Висновку наявністю у проєкті закону таких положень: «результати всеукраїнського референдуму є обов'язковими та остаточними», «результати народного волевиявлення на установчому, конституційному, ратифікаційному, законодавчому референдумі не потребують затвердження будь-яким державним органом», «результати загального референдуму підлягають обов'язковому розгляду та врахуванню під час прийняття рішень відповідними державними органами». Також, серед недоліків законопроекту №2182, у Висновку зустрічаємо і такі: 1) наявність незрозумілих положень щодо регулювання питання всеукраїнського референдуму у законодавстві (йдеться про формулювання «Конституцією України, цим та іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства»; 2) визначення предметом всеукраїнського референдуму «ухвалення нової Конституції України», що є неприйнятним, оскільки переписування великого обсягу змісту є внесенням змін до чинної Конституції та здійснюється відповідно до її Розділу XIII; 3) визначення переліку питань, щодо яких проведення референдуму не допускається потребує розширення; 4) не враховано вимог Кодексу належної практики щодо референдумів в аспекті надання доступу до питань референдуму та пояснювального документу із врахуванням зазначених у Кодексі строків та ін. [58, с.2].

9 червня 2020 року у Верховній Раді України було зареєстровано Проект №3612 Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум. Суб'єктом права законодавчої ініціативи виступив Президент України В.О.Зеленський. Законопроект досить довгий час (більше як пів року) готувався до другого читання, хоча й був визначений Президентом як невідкладний [59].

Прийняття такого закону є дуже важливим, оскільки «у ньому виправляються помилки, допущені у скасованому КС законі. Експерт з конституційної реформи, голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко порівнює майбутній закон про референдум з "рушницею на стіні". "Нехай вона висить, щоб всі знали, що вона є. Якщо хтось зазіхне на наші права, то ми нею скористаємось", - каже Коліушко. Він відзначає важливість цього інструменту. За його словами, коли державні органи виконують свою роботу, то немає потреби проводити референдуми, однак суспільство повинно мати важіль впливу на владу. "Однак якщо парламент відривається від народу і ухвалює не ті закони, то народу немає іншого виходу, як повстання. То закон дозволяє провести це повстання у вигляді референдуму"». [60]

До кінця січня 2021 року в Україні не було жодного закону, котрий би повністю та всебічно регламентував порядок організації та проведення референдумів в Україні. Поряд з цим, 26 січня 2021 року проект закону, поданого Президентом, все-таки був прийнятий українським парламентом. Ця проблематика буде розглядатися нами надалі у роботі.

Таким чином, виходячи з вищенаведеного, виділяємо такі етапи розвитку інституту загальнодержавного референдуму в Україні:

- 1) 1991-1996 р.р. – прийняття Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 3 липня 1991 року;
- 2) 1996-2000 р.р. – референдум 1 грудня 1996 року (що мав наслідком прийняття Акту проголошення незалежності України); закріплення основних засад порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні у Розділі III Конституції України «Вибори. Референдум»;

- 3) 2000-2012 р.р. – проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року (щодо зменшення кількості народних депутатів у парламенті, зміну моделі парламенту на двопалатну, встановлення додаткових підстав для розпуску парламенту главою держави, а також обмеження депутатської недоторканності), котрий так і не мав своїм наслідком внесення змін до законодавства;
- 4) 2012-2018 р.р. – прийняття 6 листопада 2012 року Закону України «Про всеукраїнський референдум» та подальше визнання його неконституційним Рішенням 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 року;
- 5) 2018 р. – 25 січня 2021 р. – робота у напрямку законодавчого врегулювання інституту загальнодержавного референдуму, розробка та подання відповідних законопроектів, підготовка до другого читання проекту Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум, котрий був ініційований Президентом України;
- 6) 26 січня 2021 року – до сьогодні – період, що розпочинається з моменту прийняття Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум.

Слід зауважити, що коли ми розпочинали працювати над проблематикою дисертаційного дослідження, у сфері законодавчого регулювання загальнодержавного референдуму в Україні існував «правовий вакуум». Прийняття нормативно-правового акта, котрий би регламентував порядок організації та проведення всеукраїнського референдуму, без сумнівів є вкрай важливим кроком на шляху розвитку референдної демократії в Україні. Поряд з цим, Закон про народовладдя через всеукраїнський референдум характеризується, на наш погляд, рядом суттєвих недоліків, котрі будуть розглянуті нами у розділі 3 дисертаційного дослідження.

1.2. Основні підходи до визначення поняття та класифікації загальнодержавних референдумів

Сутність та зміст правової категорії «референдум» станом на сьогодні тлумачиться по-різному. Така полісемантика з точки зору С.М. Дерев'янка пов'язана насамперед із «станом розробки проблем референдної демократії в теорії права і політології, особливостями національної моделі референдуму та практикою використання цього політико-правового інституту». Ми також погоджуємось з позицією, що «дотримуючись різних методологічних засад, з урахуванням конкретно-історичних умов та практики державотворення, й формулювали їх та визначали сам термін по-різному: від абсолютизації референдуму як засобу здійснення народовладдя до його протиставлення як альтернативи парламентській демократії чи повного заперечення доцільності застосування. Простежується й нині використання підходів, вироблених у радянській політичній та юридичній науці, де загалом утвердився підхід, за яким референдум пояснювався лише як форма соціалістичної демократії. Дослідники зазвичай не виходили за межі його сутності, встановлені у Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 року та Конституції Української РСР від 28 квітня 1978 року.» [61, с. 216].

Відповідно до змісту одного із тлумачних словників, поняття «референдум» варто розуміти як форму «волевиявлення народу з важливого державного або суспільного питання» [62, с. 458].

Відповідно до визначення, що було сформульовано М. Малишком та В.Погорілком, референдум слід розглядати як «спосіб волевиявлення громадян шляхом голосування законів та інших рішень, або дорадчого опитування з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення». Згідно позиції Г.Волянської референдум варто розуміти як «один з ефективних і демократичних засобів безпосереднього впливу народу на вирішення найважливіших питань державного життя» [61, с. 218].

З точки зору Ю. Бондаря, котрий надав визначення референдуму в Етнократологічному словнику, зазначену форму безпосереднього виявлення волі народу варто розглядати як «всенародне опитування з найважливіших питань державного, суспільного життя, народне волевиявлення» [63].

Б. Кухта стверджує, що «референдум — одна з важливих форм прямої демократії, його процедура схожа з парламентськими виборами, подібна за організацією» [64, с. 381].

За А. Савчуком референдум – це «пріоритетна форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті громадянами нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування. Разом з тим, референдум – це спосіб маніпулювання всіма народними заходами, який знаходиться в руках влади» [43, с. 24].

О. Юристовський, у свою чергу, зауважує, що референдум «(лат. referendum — вартє повідомлення, від refere — повідомляти, доповідати) — одна з форм прямої (безпосередньої) демократії; всенародне волевиявлення шляхом голосування з якогось важливого питання державного чи суспільного життя. У такий спосіб можна розв'язувати питання про прийняття конституції чи поправок до неї, закону, зміну форми правління чи форми державного устрою, вступу держави до міждержавних союзів тощо» [65, с. 593].

У підручнику «Конституційне право України» зазначається, що референдум – це «пріоритетна форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні громадянами України Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування» [66, с. 212].

З точки зору О.Б. Мочкова, референдум слід розглядати як «спосіб ухвалення офіційних рішень через проведення голосування виборців з питань, установлених конституцією або законодавством» [67].

Згідно положень Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 року (втратив чинність), референдум було визначено як «спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення» [51].

Науковець В.Н. Руденко у своєму докторському дослідженні пропонує розглядати референдум як «всенародне голосування громадян, що проживають

у межах конкретної держави, суб'єкта федеративної держави, адміністративно-територіальної одиниці або території місцевого самоврядування, для прийняття публічно-владних рішень з питань відповідного рівня» [12, с.27].

Водночас М.М. Курячая стверджує, що референдум є народним голосуванням, що проводиться з метою прийняття остаточного і обов'язкового до виконання рішення, або ж з метою виявлення думки народу, котра підлягає врахуванню та відображенню в акті органу державної влади або органу місцевого самоврядування [10, с. 7].

І.А. Хаврук справедливо вказує, що «теорії демократії неоднозначно розглядають інститут референдуму у власних моделях демократичної системи, проте жодна з них не відкидає його остаточного, оскільки політична участь громадян є важливим аспектом функціонування демократичних систем і вагомим чинником легітимності останніх. Проблема, яка виникає у зв'язку з цим, – компетентність, – є проблемою не тільки референдуму та багатьох інших інститутів, а й демократії взагалі. На думку автора, саме демократична політична система має найбільше ресурсів для реалізації такої можливості, оскільки компетентність як така не є "заданою константою", а є характеристикою, що набувається» [30, с. 8-9].

Визначення поняття референдуму було сформульоване і політологами, відповідно до якого під зазначеною правовою категорією варто розуміти «всенародне голосування з метою виявлення громадської думки для прийняття остаточного рішення щодо державних законів та інших питань загальносуспільного значення; одна із найважливіших і найпоширеніших форм громадянського волевиявлення у 20 столітті, яка має схожу з виборами процедуру подання голосів громадянами й подібне до виборів організаційне забезпечення». Таке формулювання знайшло своє відображення у Політологічному енциклопедичному словнику за редакцією Ю. Шемшученка, В.Бабкіна та В. Горбатенка та без сумнівів заслуговує на увагу [68]. Варто зауважити, що з точки зору права таке визначення теж можна застосовувати, оскільки воно досить влучно відображає сутність досліджуваної дефініції.

Деякі сучасні дослідники вважають, що референдум є не що інше як безпосередня правотворчість. У цьому аспекті науковець Р.Ю. Яценко зазначає, що референдум можна віднести до форм прямої правотворчості лише за умов, якщо йдеться про його проведення за народною ініціативою. Тобто, пряма правотворчість є таким різновидом правотворчості, котрий передбачає прийняття, внесення змін чи скасування правових актів виключно народом чи його окремою частиною. Водночас, забезпечення такого різновиду діяльності народу здійснюється державними органами та органами місцевого самоврядування; при цьому рішення, прийняті таким шляхом не вимагають якого-небудь затвердження [69, с. 130].

Так, власне, лише народна правотворчість є прямою [70, с. 97]. До прикладу, І.В. Григор'єва, класифікуючи правотворчість за суб'єктом виділяє народну правотворчість як окремий повноцінний самостійний вид правотворчості [71].

Т. Рябченко також підтримує вищезгадану позицію, згідно якої референдум є формою безпосередньої правотворчості. Дослідниця стверджує, що «шляхом референдуму народ безпосередньо є верховним законодавцем, який санкціонує найважливіші загальнообов'язкові правові норми для всіх державних органів, посадових осіб і громадян» [72, с.18]. Водночас дослідниця у одній з своїх наукових публікацій ставить доволі слушне питання: «Чи доцільно говорити про референдум як спосіб реалізації законотворчих повноважень народу, зводячи його зміст до можливості лише прийняття закону (встановлення нових норм права) безпосередньо народом? Очевидно, що зміна чи скасування чинних норм права сприяє затвердженню нових. У цьому контексті зміна, повне або часткове скасування законів є невіддільною частиною законодавчої правотворчості, пов'язаною з удосконаленням нормативних положень чинного законодавства» [73, с. 422].

Таким чином, поняття загальнодержавного референдуму варто розуміти як форму прямого народовладдя, котра передбачає управління державними справами та вирішення питань загальнодержавного масштабу шляхом

здійснення громадянами безпосереднього волевиявлення з питань, передбачених законодавством [74].

Р. Гятов пропонує віднести до ознак референдуму такі: а) є практичним втіленням народного суверенітету та однією з гарантій основних прав і свобод людини і громадянина; б) доповнює представницьке правління, дозволяє досягти максимально повної та постійної згоди між представницькими органами влади та народом; в) сприяє подоланню відмежування народу від державної (або муніципальної) влади; г) дозволяє врахувати інтереси населення різних територіальних частин держави; д) може бути перешкодою для корупції; е) стримує прийняття радикальних державно-владних рішень [11,с. 3].

Слід зауважити, що досить часто предметом наукових публікацій є співвідношення тих чи інших правових категорій, понять, термінів. Не є виключенням і інститут референдуму. У цьому аспекті варто також звернути увагу на те, що науковець О.Мочков, до прикладу, стверджує, що «чимало вчених формами безпосередньої демократії вважає лише такі форми демократії, що дозволяють громадянам брати участь у підготовці, обговоренні й ухваленні владних рішень. Саме ці форми домінували в античних демократіях (полісах), середньовічних республіках і самоврядних сільських громадах різних часів і народів. Вони й сьогодні можливі і діють в порівняно невеликих колективах (невеликих містах, мікрорайонах, селах, громадах). Проте реальні вони лише в тих випадках, коли ухвалені рішення достатньо прості, а участь в їх підготовці та обговоренні не потребує спеціальної кваліфікації» [67].

В аспекті визначення суміжних референдуму правових інститутів виділяють «інститути народних обговорень, петицій (звернень громадян), збори, мітинги, походи, демонстрації та недіючий на сьогодні інститут відкликання. Серед форм прямої демократії, які вдало практикуються за кордоном, заслуговують на увагу плебісцити, народні законодавчі ініціативи, народні розпуски представницького органу тощо» [75, с.9].

Так, відповідно до статті 39 Конституції України, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації,

про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [76]. Таке право є частково дотичним до права громадян на реалізацію свого волевиявлення шляхом участі у референдумі, оскільки як і референдна правотворчість, «вільна реалізація даного політичного права є однією з передумов нормального функціонування сучасної демократичної держави, адже воно є формою безпосередньої демократії та відіграє важливу роль у формуванні громадянського суспільства в Україні» [77, с.15].

Збори, мітинги, походи, демонстрації – це ті форми безпосереднього народовладдя, котрі не можна ігнорувати, оскільки їх використання народом означає два варіанти розвитку ситуації: невдоволення народу в аспекті державного управління, а також низький чи недостатній рівень розвитку органів прямої демократії [78,с. 56].

Якщо говорити про референдум та плебісцит, то на думку Г.М. Кобиринки, «референдум регламентують норми конституційного права певної держави і його предметом може бути широке коло питань. Підстави і порядок проведення плебісциту в основному врегульовують міжнародно-правові акти і його предметом здебільшого є вирішення територіальних спорів між різними державами» [79].

Якщо плебісцит – це «опит населення, всенародне голосування з найважливіших питань державного життя, референдум», то референдум являє собою «всенародний опит з найважливіших питань державного життя, в якому беруть участь усі громадяни, що мають виборчі права» [80].

На думку дослідниці А. Євгенєвої, «таку форму, як плебісцити (народні обговорення, дорадчі опитування) не вважаємо за доцільне відносити до форм безпосередньої участі. Адже у ході плебісциту громадяни не виступають суб'єктом влади, вони - лише учасники діалогу влади та громадянського суспільства, а, незважаючи на потенційно можливий визначальний вплив громадян на цей процес, остаточне рішення все ж приймається представницьким органом влади або відповідними посадовими особами» [81, с.29].

Також, серед ряду сучасних дослідників побутує думка, що плебісцит як форма безпосереднього народовладдя часто «застосовується в контексті зміни суверенітету». Окрім цього, слід звернути увагу на те, що референдум може бути ініційований і виборчим корпусом, а плебісцит ініціюється владою. Плебісцит є своєрідним механізмом легітимації тої чи іншої політики. Референдуми проводяться значно частіше, аніж плебісцити [82].

Як правило, поняття «референдум» у вітчизняній правовій доктрині розуміється як «народне голосування», а «плебісцит» – як «опитування населення». Якщо говорити про міжнародне право, то референдум стосується вирішення внутрішньодержавних проблем, а плебісцит – визначення тої чи іншої території. Значна частина дослідників, натомість, вважає, що такі поняття є частково тотожними, однак, передбачають різні способи голосування. Дослідження міжнародних норм права дає підстави зробити висновок, що на даний час, як правило, відмінностей між референдумом та плебісцитом не робиться [83].

Народна ініціатива передбачає можливість громадян надати пропозицію щодо розгляду проекту закону, іншого правового акту, конституційних положень представницькому органу державної влади, або ж на референдум.

Як правовий інститут народна ініціатива може бути самодостатньою формою безпосереднього волевиявлення, як це характерно, до прикладу, для Швейцарії та деяких американських штатів. Водночас, у деяких державах зазначений інститут поєднує у собі ознаки прямої демократії та представництва. Дійсно, якщо говорити про особливості законодавчого регулювання інституту референдуму у сучасних державах, то можна дійти висновку, що народна ініціатива може бути змішаним правовим інститутом (Австрія, Іспанія, Італія тощо) [12, с.14-15].

Вищезначений правовий інститут при розгляді на референдумі є хорошим альтернативним варіантом правотворчої діяльності в аспекті заповнення прогалін у законодавстві. Водночас, якщо народна ініціатива подається до законодавчого органу, то виступає однією зі стадій правотворчого процесу.

Зважаючи на той факт, що однією з «дотичних» до референдуму форм безпосереднього народовладдя є вибори, хотілося б звернути увагу на їх спільні та відмінні характеристики. Відмінність референдуму від виборів серед іншого полягає у об'єкті. Якщо йдеться про референдум, то об'єктом є питання або законопроект, для виборів, у свою чергу, це кандидат або список кандидатів.

Здійснювати розмежування референдумів та виборів можна також і за критерієм мети. Референдум передбачає здійснення державної влади народом безпосередньо, що має наслідком прийняття державно-владних рішень. Вибори, у свою чергу, мають своєю метою обрання осіб, котрі будуть приймати ці ж рішення від імені народу. Якщо говорити про принципи виборчого та референдного права, то вони безумовно є схожими, окрім таких, що є властивими лише одному з них. До прикладу, принцип пасивного виборчого права неможливо реалізувати в умовах референдного процесу, оскільки вибори та референдум різняться об'єктом [84, с. 186].

Вибори та референдуми характеризуються деякими спільними рисами, до яких відносимо:

- 1) утвердження виборів та референдумів як вищих форм безпосереднього народовладдя;
- 2) наявність єдиного джерела для обох конституційно-правових інститутів (народу);
- 3) наявність спільних конституційних принципів;
- 4) схожість стадій підготовки та проведення [9, с.16-17].

Слід зауважити, максимально широкий каталог форм безпосереднього народовладдя виділяє дослідниця А. Євгенєва, пропонуючи виокремлювати такі форми участі громадян у законотворенні: « 1) За формою впливу: • безпосередня участь (право народної правотворчої ініціативи, народне вето); • опосередкована участь (участь у парламентських та комітетських слуханнях); 2) За порядком реалізації: • обов'язкова, тобто необхідність якої передбачена вимогами Конституції або інших нормативно-правових актів (наприклад, Конституцією України передбачена необхідність затвердження всеукраїнським

референдумом законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»); • факультативна, тобто така, що є ініціативою самих громадян (звернення, лобістська діяльність) або органів влади (проведення плебісциту); 3) За суб'єктом ініціативи: • така, ініціювання якої покладено на громадян (-ина) (звернення); • така, що реалізується за ініціативою органів влади (комітетські слухання); 4) За правовими наслідками: • така, що має імперативний характер (рішення референдуму); • така, що має дорадчий характер (рішення плебісциту); 5) За змістом: • така, що спрямована на ініціювання законодавчого акта (право народної правотворчої ініціативи); • така, що спрямована на зміну законодавчого акта (участь у парламентських та комітетських слуханнях); • така, що спрямована на скасування законодавчого акта (народне вето); 6) За часом реалізації: • визначено-періодична, тобто така, що відповідно до чинних правових норм відбувається у визначений термін або у зв'язку із настанням певної події (обов'язкові референдуми); • невизначено-періодична, тобто така, що її здійснюють епізодично залежно від існування відповідної необхідності (плебісцити); 7) За характером суб'єкта: • індивідуальна (звернення громадян); • колективна (інститут народного вето)» » [81, с.30-31]. На наше переконання, таке детальне розмежування форм безпосереднього народовладдя на різновиди безпосередньо заслуговує на увагу та може бути предметом окремого самостійного наукового аналізу.

Повертаючись до розгляду проблематики референдуму як форми безпосереднього народовладдя, зазначимо, що різновидом референдуму за територіальною ознакою, поряд з місцевим, є загальнодержавний.

Безперечним є той факт, загальнодержавний референдум є достойним доповненням до діяльності представницького органу державної влади, оскільки дозволяє народові виражати свою волю безпосередньо. Дійсно, належне співіснування є однією з умов ефективного функціонування правової держави за участі громадянського суспільства. Ми погоджуємось і з позицією, згідно якої застосування референдуму як форми безпосереднього виявлення волі громадян

сприятиме зменшенню кількості корупційних випадків у межах державно-владних органів, а також становитиме їм фактично доцільну протипагу (за умови, що конституційно-правові вимоги щодо порядку організації та проведення референдуму будуть дотримані).

Розглядаючи поняття загальнодержавного референдуму в Україні, дослідник В. Федоренко зазначає, що всеукраїнський референдум являє собою «одну з пріоритетних форм безпосередньої демократії, зміст якої визначається прийняттям громадянами України положень Конституції України, законів України та інших найважливіших рішень загальнодержавного значення шляхом голосування, результати якого мають імперативний характер». Якщо говорити про ознаки загальнодержавного референдуму в Україні, то науковець пропонує розглядати такі: «по-перше, всеукраїнський референдум є однією з пріоритетних форм безпосередньої демократії; по-друге, всеукраїнський референдум є самостійним інститутом конституційного права України; по-третє зміст всеукраїнського референдуму визначається прийняттям положень Конституції України, законів України та інших найбільш важливих рішень загальнодержавного значення; по-четверте, учасниками всеукраїнського референдуму є громадяни України, наділені правом голосу; по-п'яте, всеукраїнський референдум проводиться у формі голосування (тож ототожнення його з опитуванням є недоцільним); по-шосте, рішення всеукраїнського референдуму мають імперативний характер» [75, с.8].

Дослідниця Л. Кривенко в одній із своїх наукових праць стверджує, що всеукраїнський референдум – це «одна із найважливіших форм вираження та здійснення суверенітету українського народу, яка полягає у прийнятті або затвердженні проектів Конституції, законів, інших важливих рішень загальнодержавного значення шляхом голосування народу (корпусу виборців), які мають обов'язковий, остаточний характер, за умови додержання вимог, встановлених Конституцією і законами щодо організації, проведення та реалізації результатів референдуму» [85, с.95–96].

На наше переконання, загальнодержавний референдум – це історично сформована форма прямої демократії, котра є втіленням ідеї народного суверенітету та передбачає безпосереднє вираження установчої влади усього народу держави щодо вирішення питань загальнодержавного значення.

До ознак загальнодержавного референдуму відносимо такі:

- 1) є історично сформованою формою прямої демократії;
- 2) є вираженням установчої влади усього народу;
- 3) є втіленням ідеї народного суверенітету;
- 4) передбачає безпосереднє здійснення влади народом щодо вирішення питань загальнодержавного значення;

5) у багатьох державах є однією із стадій внесення змін до конституції (Польща, Литва, Швеція).

Слід зауважити, що існує багато різноманітних класифікацій референдумів, залежно від тих чи інших критеріїв, які лежать в основі розмежування. Ми, у свою чергу, виходячи із предмету нашого дисертаційного дослідження, визначимо класифікацію, котра стосуватиметься безпосередньо загальнодержавного референдуму.

На наше переконання, загальнодержавний референдум варто класифікувати за такими критеріями.

За предметом (змістом), тобто залежно від питань, котрі виносяться на загальнодержавний референдум, референдуми бувають:

- 1) правотворчі, котрі поділяються, у свою чергу, на:
 - конституційні (стосуються прийняття Основного Закону чи внесення до нього змін);
 - законодавчі (котрі стосуються прийняття законів);
- 2) міжнародні – безпосередньо пов'язані з зовнішньополітичною діяльністю держави (можуть стосуватись також передачі деяких функцій країни міжнародним організаціям);
- 3) такі, що мають своїм предметом певні стратегічні питання загальнодержавного характеру.

Конституційний референдум є тією формою безпосереднього волевиявлення народу, що стосується коригування положень Конституції частково, або ж модернізації останньої у повному обсязі чи прийняття нової. Таким чином, конституційний референдум стосується безпосередньо Основного закону, а саме його перегляду (повного чи часткового).

Проблематика конституційного референдуму була детально розглянута у дисертаційному дослідженні М.Ю. Бондар. Дослідниця справедливо зазначає, що такий різновид безпосереднього народного волевиявлення дозволить громадянам максимально реалізувати їх політичні права. Існує чимала кількість питань, котрі залишаються невирішеними і сьогодні. Йдеться насамперед про, власне, процедуру (стадії, строки, умови, підстави тощо) проведення конституційного референдуму [34, с. 3]. У цьому аспекті можемо зазначити, що вищезазначена проблема є характерною не лише для конституційного референдуму, але і будь-якого іншого різновиду референдумів.

З точки зору І.А. Хаврука, «будь-яка політична подія або процес, а надто загальнодержавного масштабу, – як загальнонаціональний референдум, – не може не впливати на політичну систему в цілому ... Такий підхід дозволяє також прослідкувати роль ініційованих, але не реалізованих (у сенсі проведення голосування) референдумів. З огляду на вищесказане, переважну більшість розглянутих референдумів – в тому числі всі проведені – за своїми політико-правовими наслідками автор визначає як конституційні» [30, с. 16].

Конституційний референдум може проводитися за народною ініціативою, або ж призначатися органами державної влади (президентом, урядом чи парламентом) чи територіальними одиницями. Також, згідно положень Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні зазначений різновид безпосереднього виявлення волі народу може і вимагатися текстом Основного Закону (за таких умов він є обов'язковим).

У цьому аспекті слід зазначити, що Т.О. Рябченко пропонує розглядати конституційну референдну правотворчість та законодавчу референдну правотворчість. Сутність першої, на думку дослідниці, полягає у тому, що вона

є «самостійним видом правотворчості Українського народу, що забезпечує реалізацію ним своєї установчої влади під час прийняття Конституції України чи внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі». Натомість, законодавча референдна правотворчість, з точки зору Т.О. Рябченко, «забезпечує реалізацію права Українського народу приймати, змінювати чи скасовувати закони з найважливіших для суспільства та держави питань» [72, с.8].

Слід зазначити, що застосування законодавчого референдуму як форми прямого народовладдя у держав-членах ЄС не є особливо популярним. Якщо такі референдуми і проводяться, то характеризуються, як правило, тим, що:

- 1) рішення, прийняті на них мають імперативний характер;
- 2) суб'єктом, котрий ініціює проведення є органи публічної влади.

Одним із різновидів законодавчого референдуму є аброгативний (інститут народного вето). Такий референдум має своїм наслідком залишення закону, прийнятого парламентом, чинним, або ж скасування його чинності .

Як зауважує В.Харута, позиції мислителів щодо доцільності застосування інституту народного вето обґрунтовуються тим, що «право обмежувати державну владу визнається невіддільним, природнім правом людини, яке належить їй від народження. Тому саме народне вето є одним із засобів, що належить до системи стримувань та противаг, а отже, допомагає не тільки нормальному функціонуванню органів державної влади шляхом здійснення контролю за діями їхніх представників, але й безпосередньому здійсненню влади народом, що тим самим сприяє забезпеченню принципу народного суверенітету. [86, с.74-75]. Інститут народного вето не є надто поширеним для держав Європейського Союзу, проте є характерним для таких держав як Італія, Данія, Мальта.

Основною метою, котра витікає із функціонального призначення аброгативного референдуму, проведення якого є обов'язковим відповідно до законодавства тої чи іншої держави, є здійснення контрольно-наглядової функції за діяльністю паламенту [87].

В. Нестерович вказує на те, що народне вето може бути застосоване за умов, коли громадяни, їх об'єднання, намагалися вплинути на прийняття «корисного» закону, однак, їх позицію не було враховано владою [88, с.28].

У одній із своїх наукових публікацій учений зауважує, що «інститут народного вето на загальнодержавному рівні застосовується у Швейцарії, Італії, Ірландії, Данії, Ісландії, Латвії, Мальті та деяких інших країнах. У вказаних державах народне вето віднесено до системи виборчого та референдного права. У США ця форма безпосереднього народовладдя діє лише на рівні суб'єктів федерації та застосовується у 24 штатах. Так, у 8 штатах закон виноситься на референдум у цілому, а у 16 інших штатах на референдум виноситься як закон у цілому, так і окремі його положення. У 20 штатах закон анулюється, якщо у ході референдуму більш ніж 50 % виборців проголосували за його відміну, в інших штатах кількість поданих у ході референдуму голосів, які необхідні для відміни закону, коливається від 30 до 50 %. Конституції 6 штатів зберігають за легіслатурами право не брати до уваги результати референдуму» [89, с. 64].

Ще одним різновидом загальнодержавного референдуму, поряд із абrogативним, є суспензивний, або відкладальний референдум. Суспензивні референдуми характеризуються тим, що стосуються законодавчого акту, котрий ще не є законом, проте вже фактично був прийнятий парламентом. У цьому і полягає основна відмінність відкладального референдуму від народного вето. Останнє правове явище стосується закону, котрий уже вступив у силу, є чинним [90].

В аспекті міжнародного референдуму варто зауважити, що міжнародне право часто застосовує формулювання «ad referendum», що передбачає підписання міжнародної угоди представником держави, однак, за наявності згоди такої держави [91, с.8]. Також, як вже було зазначено вище, міжнародний (або міжнародно-правовий) референдум стосується зовнішньої діяльності держави. Як правило, референдуми такого виду є обов'язковими, імперативними та ініціюються владою (за винятком Польщі).

Залежно від ініціатора проведення (суб'єкта ініціювання) референдуми поділяють на такі, що були ініційовані: громадянами; органом державної влади; кількома державними органами спільно; органами місцевого самоврядування.

Стадія ініціювання референдуму, як правило, включає два моменти: власне, ініціювання проведення референдуму, а також етап проголошення. У переважній більшості випадків зобов'язання щодо проголошення референдуму

Цей етап зазвичай об'єднує дві фази: ініціативу провести референдум та його проголошення. Суб'єктами ініціювання загальнодержавного референдуму можуть бути органи публічної влади (глава держави, органи законодавчої та/або виконавчої влади), або ж громадяни. До органів законодавчої влади, котрі наділені повноваженнями щодо ініціювання загальнодержавного референдуму у більшості європейських держав, належать депутатські групи, фракції чи певна частина від конституційного складу народних депутатів. «Як представник виконавчої гілки влади суб'єктом проголошення референдуму може бути президент. Однак у багатьох країнах право прийняття рішення про проведення референдуму не належить виключно президенту. Наприклад, в Ірландії проголошенню референдуму президентом передують згода більшості верхньої палати парламенту та принаймні третини нижньої; в Польщі необхідна згода Сенату; в Португалії ініціативу висуває уряд або Парламент. В Іспанії референдум проголошує Король за пропозицією Прем'єр-міністра, погодженою з Конгресом. Часто єдиним органом влади, наділеним правом призначати референдум, є парламент. Так, парламенти призначають референдуми в Естонії, Латвії, Фінляндії, Литві, Люксембурзі, Мальті, Швеції. В Бельгії, де конституційне регулювання референдуму відсутнє, парламент може прийняти спеціальний акт, який є підставою для рішення про проведення референдуму; в Австрії Національна Рада приймає рішення про проведення законодавчого або консультативного референдуму щодо питань національного значення, а за наявності згоди третини її складу – про внесення змін до Конституції.» Зобов'язання щодо проголошення референдуму, як правило, покладено на орган

державної влади чи посадову особу [92, с.10]. Часто, референдуми, котрі були ініційовані громадянами називають ще петиційними.

За часом проведення загальнодержавні референдуми можуть бути дозаконодавчими та післязаконодавчими. Виокремлення такої класифікації безпосередньо пов'язано та впливає із правових наслідків референдумів. Якщо дозаконодавчі референдуми є здебільшого консультативними, то післязаконодавчі – імперативними [10, с. 12].

Залежно від часу проведення виборів ми пропонуємо класифікувати загальнодержавні референдуми на такі, що:

- 1) проводяться обов'язково у день виборів (США);
- 2) можуть проводитись у день виборів (Словенія);
- 3) проведення яких у день виборів заборонено (Португалія).

У Португалії, до прикладу, встановлюються обмеження щодо можливості проведення референдумів у певні дні. Йдеться про недопущення реалізації двох форм волевиявлення (виборів та референдумів) в один день. Відповідно до положень Основного Закону Словенії референдум може проводитись одночасно із виборами до парламенту, але не може бути проведений за 90 днів до дня проведення таких виборів [84, с. 187].

За способом проведення виокремлюють обов'язкові та факультативні референдуми. Однією з особливостей регламентації обов'язкових референдумів є, як правило, чітке визначення на рівні Конституції чи окремого законодавчого акту переліку питань, котрі можуть бути вирішені виключно таким шляхом. У більшості сучасних держав на обов'язковому референдумі повинні бути розглянуті питання щодо внесення змін до основного закону (Польща, Литва).

Обов'язковий референдум як різновид референдуму загальнодержавного вважається формою прямої демократії, реалізація якої вимагається безпосередньо самим Основним Законом. Умовами проведення обов'язкового загальнодержавного референдуму є перегляд окремих положень Конституції або її тексту у цілому. Так, якщо Основний Закон вимагає проведення референдуму в обов'язковому порядку, то він повинен і містити в собі чіткий та конкретний

перелік норм, котрі потребують перегляду із застосуванням такої форми безпосереднього виявлення волі народу [93, с.5].

Так, відповідно до Закону про референдум Республіки Литва обов'язкові референдуми проводяться з таких питань: 1) внесення змін до положень розділу I «Литовська держава» Конституції Литовської Республіки; 2) внесення змін до положень глави XIV «Зміни до Конституції» Конституції Литовської Республіки; 3) щодо участі Литовської Республіки у міжнародних організаціях, якщо ця участь пов'язана з частковою передачею компетенції литовських державних органів установам міжнародних організацій або їх юрисдикції; 4) внесення змін до Поправки до Конституційного закону «Про неприєднання Литовської Республіки до пострадянських Східних Союзів».

Обов'язковий референдум вважається проведеним, якщо в ньому взяли участь більше половини виборців. Рішення щодо внесення змін до статті 1 Конституції Литовської Республіки «Литовська держава – це незалежна демократична республіка»; Поправки до Конституційного закону «Про неприєднання Литовської Республіки до пострадянських Східних Союзів» вважається прийнятим, якщо його схвалили щонайменше 3/4 громадян, внесених до списків виборців. Рішення про внесення змін до положень розділу I «Литовська держава» та розділу XIV «Зміни до Конституції» Конституції Литовської Республіки вважається прийнятим, якщо його схвалили більше половини громадян, яких внесено до списків виборців. Рішення з інших питань, законів чи їх положень, які розглядались на обов'язковому референдумі, вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини громадян, які брали участь у референдумі, але не менше 1/3 громадян, яких внесено до виборчих списків [94].

Цікавим є те, що «на відміну від обов'язкових референдумів, проведення яких за наявності визначених законом підстав є обов'язком органів публічної влади, факультативні референдуми проводяться виключно з ініціативи органів публічної влади (тобто винесення питання на референдум є правом, а не обов'язком відповідних органів) та з питань, вирішення яких саме шляхом

проведення референдуму не є обов'язковим, іншими словами – з питань, які можуть вирішуватись органами публічної влади (парламентом, урядом, главою держави, органами самоврядування). Як правило, такі референдуми використовуються для легітимації особливо важливих для суспільства владних рішень і/або перекладення політичної відповідальності безпосередньо на виборців» [92, с.7].

У країнах ЄС можливості прийняття нових законів та державно-владних рішень на факультативному референдумі, а також право ініціативи народу є надто обмеженими; предметом такого референдуму є, як правило, правомочності щодо часткового перегляду основних законів.

Слід зауважити, що розмежування референдумів на факультативні та обов'язкові досить часто є розмитим. Так, як зазначено у Інформаційній довідці, підготовленій Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України, «законодавство деяких держав передбачає проведення обов'язкового референдуму щодо певних питань, однак інші положення законів та встановлені процедури фактично нівелюють обов'язковість референдумів. Конституція Франції передбачає проведення обов'язкового референдуму щодо питань уступки, обміну або приєднання територій, а також щодо проекту змін Конституції. Але ці питання можуть бути розглянуті й парламентом, скликаним у якості Конгресу. Тому фактично конституційний референдум у Франції не є обов'язковим» [92, с.7].

Хотілося б також звернути увагу і на нормативне розмежування референдуму на обов'язковий і факультативний і у Швейцарії (оскільки маємо на меті дослідження зарубіжного досвіду не тільки країн ЄС).

Стаття 140 Конституції Швейцарської Конфедерації закріплює положення щодо обов'язкового референдуму. Так, на голосування народу та кантонів виносяться такі питання: 1) внесення змін та поправок до Федеральної конституції; 2) приєднання до організацій колективної безпеки та міжнародних спільнот; 3) прийняття федеральних актів, які не ґрунтуються на положеннях Конституції та термін дії яких перевищує один рік; такі федеральні акти повинні

бути поставлені на голосування протягом одного року після прийняття Федеральними зборами. На голосування народу, у свою чергу, виносяться: 1) народні ініціативи щодо повного перегляду федеральної конституції; 2) народні ініціативи щодо часткового перегляду федеральної конституції у формі загальної пропозиції, яка була відхилена Федеральними зборами; 3) питання про те, чи слід проводити повний перегляд Федеральної конституції у випадку, якщо між Радою кантонів та Національною Радою виникнуть розбіжності.

Ще одним різновидом референдуму, який закріплений Основним Законом Швейцарії є факультативний референдум, що скликаються на вимогу п'ятдесяти тисяч осіб, котрі мають право голосу, або ж восьми кантонів, якщо вона була подана протягом 100 днів з моменту офіційного оприлюднення закону. У цьому випадку на голосування народу Швейцарії виносяться: 1) федеральні акти; 2) федеральні акти, термін дії яких перевищує один рік; 3) федеральні укази, якщо цього вимагає Конституція чи відповідний акт; 4) міжнародні договори, які: мають необмежену тривалість у часі та дія яких не може бути припинена; такі, що передбачають приєднання до міжнародної організації; такі, що містять важливі зміни до законодавчих положень.

Також, на наше переконання, загальнодержавні референдуми варто класифікувати і залежно від особливостей нормативно-правового закріплення:

- 1) такі, що закріплені лише у конституції держави;
- 2) такі, що регламентуються конституцією та спеціальним законом;
- 3) такі, що не закріплюються ні на рівні конституції, ні на рівні закону.

Так, закріплення особливостей організації та проведення референдуму, як правило, відображається в Основному Законі (Франція, Литва, Італія, Угорщина). Часто така регламентація здійснюється у законах (Естонія, Португалія, Греція, Італія). Існують і держави, у котрих загальнодержавний референдум не закріплюється ні на рівні конституції, ні на рівні закону (Бельгія) [95].

За юридичною силою прийнятого рішення сучасні дослідники виділяють імперативні та консультативні референдуми. Таку позицію поділяє

М.М.Курячая. Дослідниця виокремлює як імперативні референдуми, котрі передбачають прийняття остаточного рішення щодо законопроекту чи питання, так і консультативні, що проводяться з метою виявлення позиції громадян з того чи іншого питання [10, с. 7].

Особливістю імперативних референдумів є те, що рішення, прийняті у такий спосіб, не мають своїм наслідком яке-небудь затвердження органами державної влади. Якщо говорити про Європейський Союз, то до держав котрі застосовують референдум як форму безпосереднього виявлення волі народу, власне, в імперативному вигляді, належать Франція, Латвія, Естонія, Греція, Італія, Болгарія тощо. Цікавим є те, що досліджуючи законодавство зарубіжних країн в аспекті порядку організації та проведення референдумів, можна дійти висновку, що ступінь імперативності у тих чи інших державах може суттєво різнитися. При цьому, «критерієм, що визначає ступінь імперативності рішень референдумів, є порядок їх ініціювання або кількість голосів виборців на підтримку винесеного на референдум питання (Польща, Словенія, Угорщина)». Водночас, так як «на референдум часто виносяться питання, схвалення яких виборцями потребує подальших дій з боку органів державної влади, у низці країн ЄС законодавство визначає механізми реалізації рішень референдумів. Серед таких країн зокрема є Литва, де законодавче оформлення рішення імперативного референдуму відбувається відповідно до процедури, розробленої разом з пропозицією проведення референдуму, а інші важливі рішення консультативних референдумів впроваджуються парламентом або за ініціативою 300 000 громадян» [92, с.7-8].

У переважній кількості держав Європейського Союзу прийняті на референдумі рішення носять консультативний характер. Водночас, «імперативний характер за всіма рішеннями, що ухвалюються на референдумах, закріплено лише в Естонії та Ірландії, тоді як в більшості країн, де практикуються імперативні референдуми, визначено певні критерії «імперативності» – коло питань, винесених на референдум (Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Швеція, Італія, Німеччина), рівень підтримки питання

виборцями (Польща, Португалія), порядок ініціювання (Словенія, Угорщина)» [96, с. 7].

Так, консультативні (дорадчі) референдуми у Литві можуть проводитись з «інших важливих питань життя держави і нації». Консультативний (дорадчий) референдум вважається таким, що відбувся, якщо у ньому брали участь більше половини громадян, які мають право голосу та яких внесено до списків виборців. Рішення вважається прийнятим, якщо у консультативному (дорадчому) референдумі взяло участь більше половини громадян, наділених виборчим правом та включених до виборчих списків, і щонайменше половина з них проголосували за прийняття конкретного рішення. Питання щодо виконання такого рішення, прийнятого на референдумі, розглядається в Сеймі не пізніше через місяць після його оголошення у порядку, встановленому Статутом Сейму [94].

Варто зауважити, що на думку А. Аванесяна, існування такого різновиду референдуму як консультативний є неможливим, а його виокремлення суперечить самій правовій природі референдуму, оскільки основна сутність референдумного волевиявлення полягає у вищій юридичній силі рішень, що приймаються. У зв'язку з цим же висунутим твердженням, дослідник вважає за доцільне законодавче закріплення особливостей проведення таких форм безпосереднього народовладдя як всенародне опитування та всенародне обговорення. Що ж до розмежування вищезазначених понять, то А. Аванесян зазначає, що всенародне опитування являє собою виявлення позиції громадян з того чи іншого питання. Всенародне обговорення передбачає безпосередню участь народу у законодавчому процесі, внесення зауважень, пропозицій щодо винесеного на обговорення законопроекту чи питання, при цьому такі зауваження та пропозиції повинні бути враховані під час прийняття остаточного рішення. Що ж до референдуму, то його метою і є прийняття рішення щодо законопроекту чи питання. А.А. Аванесян зауважує, що враховуючи вищу юридичну силу рішень, прийнятих на референдумі, а також їх загальнообов'язковість, класифікувати референдуми за критерієм юридичної

сили на імперативні та консультативні є недоцільним. Науковець обґрунтовує цю позицію і тим, що таке розмежування суперечить самій правовій природі інституту референдуму. Референдум не може мати консультативний характер, оскільки його метою є не виявлення позиції громадян, а остаточне прийняття рішення щодо законопроекту чи питання. Натомість для з'ясування думки народу учений пропонує застосувати всенародне опитування, що надасть змогу уникнути плутанини у цих поняттях, а також дозволить чітко розмежовувати межі застосування тої чи іншої форми безпосередньої демократії [97, с.10-16].

Ми підтримуємо позицію вищезгаданого дослідника щодо доцільності законодавчої регламентації каталогу форм безпосереднього народовладдя, визначення їх особливостей та встановлення процедури їх проведення. На наше переконання, пропозиція визначати всенародне опитування як окрему форму прямої демократії, а не різновид загальнодержавного референдуму (як консультативний референдум) є недоцільною. Вважаємо, що поняття «всенародне голосування» є тотожним із поняттям «загальнодержавний референдум», оскільки передбачає фактично прийняття державно-владного рішення.

Досліджуючи проблематику класифікації всеукраїнського референдуму, ми натрапили на здійснення такої градації В. Федоренком, котрий вважає, що, «відповідно до критеріїв юридичної сили рішень, обов'язковості проведення, предмету, часу проведення та суб'єктів ініціювання, всеукраїнські референдуми поділяються на консультативні та імперативні всеукраїнські референдуми; обов'язкові та факультативні всеукраїнські референдуми; конституційні, законодавчі, з питань зміни території України, міжнародноправові та з питань довір'я (недовір'я) до Верховної Ради України, Президента України (інституційні) всеукраїнські референдуми. Кожному з визначених видів всеукраїнського референдуму властиві особливий зміст, формально-юридичні ознаки та процесуальне провадження» [75, с.9].

Насамкінець зазначимо, що деякі з вищедосліджених критеріїв розмежування загальнодержавного референдуму на різновиди є досить

умовними. Так, у деяких державах Європейського Союзу правові наслідки (рішення) референдумів консультативного характеру є обов'язковими до виконання. Як правило, у країнах ЄС рішення референдуму є консультативними, а не імперативними. У тих державах, де застосовуються імперативні референдуми, законодавством визначено певні «критерії імперативності», тобто встановлення чіткого переліку питань, котрі можуть бути винесені на референдум (Литва, Португалія, Польща, Італія, Австрія, Німеччина), також це може бути порядок процедури ініціювання (Угорщина, Словенія), ступінь підтримки винесених питань виборчим корпусом (як, до прикладу, у Португалії та Польщі) [98, с.10-16].

Висновки до Розділу 1

У ході дослідження еволюції наукових поглядів на становлення та розвиток загальнодержавного референдуму, а також аналізу поняття та визначення класифікації загальнодержавних референдумів, автор дійшов таких висновків:

1. Референдумне право як окремий інститут конституційного права – це сукупність суспільних відносин, що опосередковують здійснення та захист прав громадян на референдумі, а також процедуру реалізації цього права шляхом юридичного упорядкування соціально-політичних процесів, які сприяють прямому волевиявленню при вирішенні питань державних та місцевого значення.

2. Переважна більшість сучасних науковців пропонують вважати, що термін «референдум» як такий почав активно застосовуватись у XV столітті в аспекті виконання своїх функцій Сеймом у Швейцарії. З XX століття зазначений феномен як форма безпосереднього виявлення волі народу широко застосовується у ряді провідних зарубіжних країн. Поряд з цим, установча влада народу у кожній державі обмежується визначенням у конституційному законодавстві конкретною процедурою, предметом, строками проведення, тобто усіма тими показниками, які включає у себе референдний процес. Станом на

сьогодні загальнодержавний референдум як форма безпосереднього вирішення громадянами важливих питань національного масштабу широко застосовується у процесі державного будівництва ряду зарубіжних держав та зарекомендувала себе як ефективний інструмент здійснення державної влади в контексті ідеї народного суверенітету.

3. Початок ХХ століття для розвитку української референдної демократії характеризується зовсім по-іншому, аніж у європейських державах у той же час. Так, серед іншого, можна стверджувати, що реальних інститутів прямого народовладдя належного рівня фактично не існувало. Так, законодавець у Конституції СРСР 1936 року взагалі не розглядав народ як суб'єкта установчої влади.

4. Практика проведення загальнодержавних референдумів в Україні обмежується лише двома випадками. Перший, що стосувався проголошення незалежності України, «відіграв доленосу роль у становленні України як незалежної держави, став для українського народу не лише випробуванням на політичну зрілість, а й школою народовладдя, довів реальну спроможність самостійно вирішувати найважливіші питання суспільного та державного життя. Проведення другого референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 року щодо змін Конституції України через свою теоретико-практичну невідповідність, використання адміністративного ресурсу стало прикладом порушення всіх вимог здійснення державної політики. Незважаючи на те, що учасники референдуму переважною більшістю голосів підтримали зміни до Конституції України, виявлення волі народу не було жодним чином враховане владою.

5. Запропоновано виділяти такі етапи розвитку інституту загальнодержавного референдуму в Україні: 1991-1996 р.р. – прийняття Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 3 липня 1991 року; 1996-2000 р.р. – референдум 1 грудня 1996 року (що мав наслідком прийняття Акту проголошення незалежності України); закріплення основних засад порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні у Розділі

III Конституції України «Вибори. Референдум»; 2000-2012 р.р. – проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року (щодо зменшення кількості народних депутатів у парламенті, зміну моделі парламенту на двопалатну, встановлення додаткових підстав для розпуску парламенту главою держави, а також обмеження депутатської недоторканності), котрий так і не мав своїм наслідком внесення змін до законодавства; 2012-2018 р.р. – прийняття 6 листопада 2012 року Закону України «Про всеукраїнський референдум» та подальше визнання його неконституційним Рішенням 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 року; 2018 р. – 25 січня 2021 р. – робота у напрямку законодавчого врегулювання інституту загальнодержавного референдуму, розробка та подання відповідних законопроектів, підготовка до другого читання проекту Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум, котрий був ініційований Президентом України; 26 січня 2021 року – до сьогодні – період, що розпочинається з моменту прийняття Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум.

6. Загальнодержавний референдум – це форма прямого народовладдя, котра передбачає управління державними справами та вирішення питань загальнодержавного масштабу шляхом здійснення громадянами безпосереднього волевиявлення з питань, передбачених законодавством. Загальнодержавний референдум є достойним доповненням до діяльності представницького органу державної влади, оскільки дозволяє народові виражати свою волю безпосередньо. Застосування референдуму як форми безпосереднього виявлення волі громадян сприятиме зменшенню кількості корупційних випадків у межах державно-владних органів, а також становитиме їм фактично доцільну протизагу (за умови, що конституційно-правові вимоги щодо порядку організації та проведення референдуму будуть дотримані).

7. Загальнодержавний референдум є історично сформованою формою прямої демократії, котра є втіленням ідеї народного суверенітету та передбачає

безпосереднє вираження установчої влади усього народу держави щодо вирішення питань загальнодержавного значення. До ознак загальнодержавного референдуму відносимо такі: є історично сформованою формою прямої демократії; є вираженням установчої влади усього народу; є втіленням ідеї народного суверенітету; передбачає безпосереднє здійснення влади народом щодо вирішення питань загальнодержавного значення; у багатьох державах є однією із стадій внесення змін до конституції (Польща, Литва, Швеція).

9. Загальнодержавний референдум варто класифікувати за певними критеріями. *За предметом (змістом), тобто залежно від питань, котрі виносяться на загальнодержавний референдум, бувають:* правотворчі, котрі поділяються, у свою чергу, на конституційні (стосуються прийняття Основного Закону чи внесення до нього змін) та законодавчі (котрі стосуються прийняття законів); міжнародні – безпосередньо пов'язані з зовнішньополітичною діяльністю держави (можуть стосуватись також передачі деяких функцій країни міжнародним організаціям); такі, що мають своїм предметом певні стратегічні питання загальнодержавного характеру.

Конституційний референдум є тією формою безпосереднього волевиявлення народу, що стосується коригування положень Конституції частково, або ж модернізації останньої у повному обсязі чи прийняття нової. Застосування законодавчого референдуму як форми прямого народовладдя у держав-членах ЄС не є особливо популярним. Якщо такі референдуми і проводяться, то характеризуються, як правило, тим, що: рішення, прийняті на них мають імперативний характер; суб'єктом, котрий ініціює проведення є органи публічної влади. Міжнародне право часто застосовує формулювання «ad referendum», що передбачає підписання міжнародної угоди представником держави, однак, за наявності згоди такої держави. Як правило, референдуми такого виду є обов'язковими, імперативними та ініціюються владою (за винятком Польщі).

Інститут народного вето (аброгативний референдум) не є надто поширеним для країн Європейського Союзу, проте є характерним для таких держав як Італія, Данія, Мальта.

10. *Залежно від ініціатора проведення (суб'єкта ініціювання)* референдуми поділяють на такі, що були ініційовані: громадянами; органом державної влади; кількома державними органами спільно; органами місцевого самоврядування. Суб'єктами ініціювання загальнодержавного референдуму можуть бути органи публічної влади (глава держави, органи законодавчої та/або виконавчої влади), або ж громадяни. Зобов'язання щодо проголошення референдуму, як правило, покладено на орган державної влади чи посадову особу. До органів законодавчої влади, котрі наділені повноваженнями щодо ініціювання загальнодержавного референдуму у більшості європейських держав належать депутатські групи, фракції чи певна частина від конституційного складу народних депутатів.

11. *За часом проведення* загальнодержавні референдуми можуть бути дозаконодавчими та післязаконодавчими. Виокремлення такої класифікації безпосередньо пов'язано та впливає із правових наслідків референдумів. Якщо дозаконодавчі референдуми є здебільшого консультативними, то післязаконодавчі – імперативними.

12. *Залежно від часу проведення виборів* ми пропонуємо класифікувати загальнодержавні референдуми на такі, що: проводяться обов'язково у день виборів (США); можуть проводитись у день виборів (Словенія); проведення яких у день виборів заборонено (Португалія). У Португалії, до прикладу, встановлюються обмеження щодо можливості проведення референдумів у певні дні. Йдеться про недопущення реалізації двох форм волевиявлення (виборів та референдумів) в один день. Відповідно до положень Основного Закону Словенії референдум може проводитись одночасно із виборами до парламенту, поряд з цим, не може бути проведений за 90 днів до дня проведення таких виборів.

13. *За способом проведення* виокремлюють обов'язкові та факультативні референдуми. Однією з особливостей регламентації обов'язкових референдумів

є, як правило, чітке визначення на рівні Конституції чи окремого законодавчого акту переліку питань, котрі можуть бути вирішені виключно таким шляхом. У більшості сучасних держав на обов'язковому референдумі повинні бути розглянуті питання щодо внесення змін до основного закону (Польща, Литва).

У країнах ЄС можливості прийняття нових законів та державно-владних рішень на факультативному референдумі, а також право ініціативи народу є надто обмеженими; предметом такого референдуму є, як правило, правомочності щодо часткового перегляду основних законів.

14. Загальнодержавні референдуми варто класифікувати і *залежно від особливостей нормативно-правового закріплення*: такі, що закріплені лише у конституції держави; такі, що регламентуються конституцією та спеціальним законом; такі, що не закріплюються ні на рівні конституції, ні на рівні закону. Так, закріплення особливостей організації та проведення референдуму, як правило, відображається в Основному Законі (Франція, Литва, Італія, Угорщина). Поряд з цим, часто така регламентація здійснюється у законах (Естонія, Португалія, Греція, Італія). Існують і держави, у котрих загальнодержавний референдум не закріплюється ні на рівні конституції, ні на рівні закону (Бельгія).

15. Пропозиція визначати всенародне опитування як окрему форму прямої демократії, а не різновид загальнодержавного референдуму (як консультативний референдум) є недоцільною. Вважаємо, що поняття «всенародне голосування» є тотожним із поняттям «загальнодержавний референдум», оскільки передбачає фактично прийняття державно-владного рішення.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО РЕФЕРЕНДУМУ У ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ

2.1. Міжнародні стандарти у сфері організації та проведення загальнодержавного референдуму

У рамках даного підрозділу дисертаційної роботи ми вважаємо за доцільне звернути увагу на основні міжнародно-правові акти, котрі закріплюють особливості проведення загальнодержавного референдуму. Розгляд зазначеної проблематики має надважливе значення у контексті нашого дослідження, оскільки дозволяє збагнути ключові міжнародні стандарти проведення такої форми прямого народовладдя.

Стаття 21 Загальної декларації прав людини закріплює право кожної людини «брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» [99]. Участь в управлінні державними справами є неможливою без вираження поглядів та переконань та тісно переплітається з таким правом. З іншого боку, вираження власної позиції громадян та суспільства у цілому часто знаходить своє відображення у рішеннях, котрі приймаються шляхом реалізації такої форми прямого народовладдя як загальнодержавний референдум.

Відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів [100]. Дане право тісно пов'язане з правом громадян брати участь у загальнодержавному референдумі. Виявити погляди, настрої та переконання громадян, простежити особливості їх розвитку протягом певного періоду часу, можна також звернувши увагу на результати реалізації форм безпосередньої демократії, у тому числі і на результати загальнодержавного референдуму.

У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. (стаття 19) зазначено, що «кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів ... має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір». Водночас, володіння такими правами передбачає також і «... особливі обов'язки і особливу відповідальність. Воно може бути, отже, пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними: а) для поважання прав і репутації інших осіб; б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення [101].

Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи 1998 року містить положення про те, що «кожна людина має право, індивідуально і спільно з іншими, мати реальний доступ на недискримінаційній основі до участі в управлінні своєю країною і веденні державних справ» [102].

Відповідно до Декларації Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» важливим є здійснення усіх необхідних заходів щодо: «а) захисту права кожного на здійснення свободи вираження поглядів та інформації; б) сприяння, завдяки підготовці та освіті, ефективному здійсненню права на свободу вираження поглядів та інформації; с) заохочення вільного обігу інформації, сприяючи таким чином міжнародному розумінню, кращому ознайомленню з поглядами та традиціями, повазі до різноманітності думок, а також взаємному збагаченню культур; d) обміну досвідом та знаннями в галузі ЗМІ; e) забезпечення ефективного використання, де це потрібно, нових інформаційних і комунікативних технологій та служб з метою збільшення можливостей свободи вираження поглядів та інформації» [103].

Активна участь народу у прийнятті важливих рішень державно-владного характеру, зацікавленість та обізнаність громадян з проблемою, котра є предметом розгляду на загальнодержавному референдумі – все це сприяє розвитку правової держави та громадянського суспільства.

Згідно Керівних принципів громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийнятих Комітетом міністрів Ради Європи 27 вересня 2017 року на 1295-ому засіданні заступників міністрів, громадянське суспільство – це «зібрання осіб, а також організованих, менш організованих і неформальних груп, через які вони роблять свої внески в суспільство чи виражають свої погляди та думки, зокрема коли піднімають питання, що стосуються порушень прав людини, корупції й інших неправомірних дій чи висловлення критичних коментарів». При цьому, «громадська участь у прийнятті політичних рішень відрізняється від політичної діяльності в розумінні співпраці з політичними партіями, а від лобювання – відношенням до ділових інтересів». Водночас, прийняття рішень як процес – це «розробка, прийняття, впровадження, оцінка та уточнення формулювання політичного документа, стратегії, закону чи норми на державному, регіональному чи місцевому рівнях або будь-який процес, де орган публічної влади з відповідними повноваженнями приймає рішення, яке має вплив на громадськість або її сегмент» [104, с.2].

У цьому аспекті слід зауважити, що згідно Рекомендації Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі, прийнята Комітетом міністрів 28 листопада 2018 року на 1330-му засіданні заступників міністрів, на сьогодні спостерігається «звуження простору для громадянського суспільства, викликаного, зокрема обмежувальними законами, політикою і заходами жорсткої економії». У цьому контексті у додатку до зазначеної Рекомендації зазначається, що важливим є забезпечення ефективної участі кожного з громадян у прийнятті важливих політичних рішень, зокрема, шляхом надання доступу до усієї необхідної інформації [105].

Зазначені положення дублюються і в інших міжнародних документах. Так, відповідно до пункту 76 Рекомендації Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі держави повинні забезпечувати свободу вираження різноманітних думок людей щодо функціонування суспільства. Таку участь і кооперацію має полегшувати забезпечення відповідного розкриття офіційної інформації або доступу до цієї інформації [106].

Відповідно до Кодексу кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 року одна з основних проблем сучасної демократії полягає у відстороненні громадян від політичних процесів. У цьому контексті, як і в багатьох інших, громадянське суспільство є важливою частиною демократичного процесу, оскільки надає громадянам альтернативний спосіб, поряд з діяльністю політичних партій, висловлювання поглядів і забезпечення різноманітних інтересів у процесі прийняття рішень. Слід зауважити, що зазначений кодекс не носить обов'язкового характеру та не потребує створення яких-небудь механізмів його реалізації. Водночас, зазначений міжнародний документ має своєю метою сприяння взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. Відповідно до Кодексу, відкрите і демократичне суспільство повинно будуватись на чесній взаємодії між учасниками і різними секторами суспільства. Для цього повинні бути створені сприятливі умови, котрі включають верховенство права, дотримання основних принципів демократії, політичну волю, належне законодавство, чіткі і точні процедури, довгострокову підтримку та ресурси для стійкого громадянського суспільства і загального простору для діалогу і співпраці [107, с.6].

У пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про місцевий референдум» від 03.07.2015 року зазначено, що «принципи демократичної участі народу у прийнятті рішень державною владою були закріплені Радою Європи у цілому ряді юридичних і політичних документів (конвенції, резолюції та рекомендації Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, а також

Європейської комісії за демократію через право - Венеціанської Комісії), що формують загальний комплекс стандартів демократії для Європи в цілому» [108].

Відповідно до Рекомендації, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» громадяни мають право на участь у прийнятті державно-владних рішень, при цьому таке право визнається на міжнародному рівні також і важливим демократичним принципом [109].

У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1997 року «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» міститься положення про те, що громадяни повинні брати активну участь у вирішенні питань політичного характеру, однак, за умови існування складних дилем та кардинальної розбіжності у поглядах громадян (і, тим більше, «розколу» народу на цьому фоні) рішення повинно прийматись парламентом [110].

Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень пропонує такі форми участі громадськості в управлінні державними справами як інформація, консультації, діалог та партнерство, при цьому усі ці прояви прямої демократії розташовані у такій послідовності не випадково, а за критерієм зростання рівня участі. Інформація є відносно низьким рівнем участі у прийнятті державно-владних рішень, проте актуальним на усіх етапах прийняття таких рішень. Консультація передбачає виявлення позиції з конкретної проблематики. Діалог може бути широким або ж у формі співробітництва. Широкий діалог будується на спільних інтересах та задачах та відбувається для забезпечення постійного обміну думками, позиціями. Діалог у формі співробітництва стосується конкретного напрямку розвитку державної політики. Важливо, що Кодекс також окремо виділяє партнерство, котре є вищою формою участі та передбачає взаємну відповідальність на кожному етапі процесу прийняття політичних рішень, від розробки порядку денного, підготовки рішень, самого рішення і до виконання політичних ініціатив [107, с.7-9].

Такі ж способи участі громадськості у прийнятті важливих політичних рішень загальнодержавного значення пропонуються і у Керівних принципах

громадської участі у процесі прийняття політичних рішень – «надання інформації, консультування, діалог і активна участь». Інформація щодо питання чи законопроекту, котрий виноситься на референдум (у тому числі і офіційні документи, ознайомлення з якими є необхідним для прийняття рішення), повинні бути у вільному (відкритому) доступі для громадськості та бути доступною для розуміння і формування власної правової позиції з предмету референдуму. Консультування, у свою чергу, передбачає можливість виявлення поглядів громадян на ті інші суспільно-важливі питання. Діалог є тим способом взаємодії органів публічної влади та громадськості, котрий є довгим процесом обміну позиціями та знаходження консенсусу. З такою метою створюються різноманітні платформи (форуми, слухання тощо). Активна участь (або «активне залучення») – це можливість виходу за межі вище розглянутих форм громадської участі у прийнятті політичних рішень [104, с.3-4].

Якщо говорити про надання інформації, то варто зауважити, що відповідно до статті 7 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів «ознайомлення з офіційними документами у приміщеннях державного органу є безкоштовним. Це не перешкоджає Сторонам встановлювати плату за відповідні послуги, що надаються архівами та музеями». Так, «за надання копії офіційного документа з заявника може стягуватися збір, який має бути розумним і не перевищувати фактичних витрат на виготовлення копії та доставку документа. Тарифи оплати повинні бути опубліковані» [111].

Слід зауважити, що, до прикладу, в Орхуській Конвенції 1998 року (Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля) передбачається можливість участі громадськості у питаннях розробки документів, що стосуються питань навколишнього середовища. Така участь повинна забезпечуватись з урахуванням принципів справедливості та прозорості, при цьому громадськість повинна бути наділена усією необхідною інформацією (стаття 7) [112].

Важливим документом міжнародного рівня в аспекті досліджуваної проблематики є Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, котрі були ухвалені Венеціанською комісією 6-7 липня 2001 року (далі – Принципи конституційних референдумів). У зазначеному акті вказується на те, що питання, котрі виносяться на референдум, повинні відповідати таким критеріям: 1) єдність форми («одне питання не повинне поєднувати конкретно сформульованого проекту поправки із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі»); 2) єдність змісту («за винятком випадку повного перегляду Конституції, повинен існувати внутрішній зв'язок між різними частинами тексту, щоб гарантувати вільне голосування виборця, якого не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв'язку; перегляд кількох розділів Конституції одночасно еквівалентний повному перегляду»); 3) єдність ієрархічного рівня («бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно Конституції та законодавства нижчого рівня»). Є певні вимоги і до тексту, котрий виноситься на референдум. Такі критерії становлять собою обмеження внутрішньодержавного та зовнішньополітичного характеру. Так, до першої групи відносять обмеження, котрі пов'язані з національною системою права у державі. Водночас, зовнішні обмеження передбачають необхідність відповідності текстів міжнародно-правовим стандартам, а також статутним засадам Ради Європи. Принципи конституційних референдумів також містять положення про те, що у конституціях держав повинно бути визначено: предмет референдуму; різновиди зазначеної форми прямої демократії; органи, до повноважень яких належить питання призначення референдуму; правові наслідки референдуму; основоположні засади організації та проведення референдуму; особливості перегляду рішень, прийнятих на референдумі у судовому порядку тощо. Особливості здійснення народної ініціативи повинні бути законодавчо регламентованими та відповідати таким вимогам:

1) особи, котрі мають право голосу відповідно до чинного законодавства, мають право підтримати народну ініціативу шляхом ставлення свого підпису;

2) часові рамки збору підписів на підтримання народної ініціативи повинні бути чітко визначені;

3) підписи осіб, котрі висловили підтримку народної ініціативи, повинні бути перевірені тощо [93, с.2-3, 5].

У рамках дослідження також варто звернути увагу і на таку норму. Ключові засади референдного права держави «повинні бути закритими для внесення змін за рік до референдуму або бути записаними у Конституції чи на рівні, вищому від звичайного закону». Такі засади стосуються: «- формування виборчих комісій чи інших органів, відповідальних за проведення референдуму; - права голосу та реєстрації виборців; - процедурної та предметної придатності тексту, що виноситься на референдум; - наслідків референдуму (за винятком положень, що стосуються деталей); - участі прихильників та опонентів питання референдуму у поширенні інформації через публічні засоби масової інформації» [113, с.274].

Проведення референдуму характеризується застосуванням принципів, які характерні і для організації та процедури виборчого процесу. Також, під час референдного процесу усі конституційні права та свободи людини і громадянина повинні бути забезпечені. Принцип рівності під час проведення референдуму повинен забезпечуватись тим, що прихильники та опоненти конкретної пропозиції, котра пропонується для прийняття рішення громадянами шляхом безпосереднього виявлення їхньої волі, повинні мати однаковий обсяг ефірного часу на телебаченні та радіо. Таким, що заслуговує на увагу, є і те, що результати соціологічних опитувань щодо думки громадян в аспекті виявлення позиції щодо предмету референдуму можуть бути заборонені для оприлюднення за тиждень до проведення безпосереднього виявлення громадян шляхом голосування. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні закріплюють і правила щодо використання публічних місць. Так, «демонстрації

на підтримку чи проти тексту, винесеного на референдум, можуть підлягати дозволу влади»; у «дозволі може бути відмовлено тільки в окремих випадках, з міркувань переваги публічних інтересів та у відповідності з принципом рівності»; особи, котрі здійснюють агітацію за прийняття того чи іншого рішення, котре пропонується для здійснення розсуду громадян, «повинні мати рівний доступ до рекламних щитів» [93, с. 4-5].

Відповідно до Керівних принципів щодо виборів «виборча спадщина Європи спирається на такі п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність.». [114].

Виходячи з норм зазначеного документа, робимо висновок, що «загальність» референдумного права по суті може бути обмежена. Так, до прикладу, відповідно до змісту сучасних конституцій та законодавчих актів, котрі регламентують порядок організації та проведення загальнодержавних референдумів, встановлюється віковий ценз для реалізації права на управління державними справами шляхом референдуму.

У ході дослідження зазначеної проблематики ми хочемо звернути увагу та дуже цікаву думку, «чи є визначення поняття «загальне» виборче право настільки всеохопним, наскільки це можливо? Зрозуміло, що у спірних випадках може бути потрібно встановити певний зв'язок між індивідуумом і країною (наприклад, громадянство); – Право голосу може бути обмежено за певних чітко визначених умов, які, як правило, враховують вік, національність, місце проживання і розумові здібності. Чи насправді це так? – Які ще обмеження застосовують додатково до стандартних обмежень, що зумовлені віком, національністю, місцем проживання і розумовими здібностями? Можуть застосовуватися формальні умови, зокрема, знання національної мови або внесення виборчої застави (для участі у виборчих перегонах). Умови позбавлення особи права бути обраним можуть бути менш жорсткими, аніж умови позбавлення її права обирати (громадянські права), оскільки позбавлення виборчих прав може бути законною підставою щодо осіб, чия діяльність на

державній посаді може зашкодити вагомим інтересам суспільства (Венеціанська комісія 2002: пункт 6)» [115, с.15].

Критеріями обмеження загального референдумного права, виходячи з логіки міжнародних виборчих стандартів, також є: громадянство, точніше його відсутність; наявність конституційно та /або законодавчо встановлених випадків позбавлення права брати участь у загальнодержавному референдумі.

Принцип рівності тісно пов'язаний та переплітається із заборонаю дискримінації. Участь у референдумі повинна бути рівноправною. Це стосується забезпечення гендерної рівності, інтересів меншин, осіб похилого віку [104, с.2].

Так, згідно Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Державам-Членам щодо гендерної рівності та медіа, ухваленої Комітетом міністрів 10 липня 2013 року на 1176-му засіданні постійних представників міністрів, істинна демократія потребує рівної участі чоловіків та жінок в управлінні державними справами, а гендерне рівноправ'я є важливим та невід'ємним елементом прав людини [116, с.5]. Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень, у свою чергу, закликає підтримувати та активувати роботу так званого національного механізму рівності у політичному та суспільному житті. У цьому аспекті держави повинні проводити дослідження щодо розподілу голосів у відповідності із опитуванням громадської думки з метою визначення моделі голосування у чоловіків та жінок [117].

Згідно Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні вільне волевиявлення включає:

- 1) проведення референдного процесу відповідно до законодавчо встановлених вимог та процедури;

- 2) чесність органів публічної влади по відношенню до громадян (питання, винесене на референдум повинно бути чітким та зрозумілим; громадяни повинні мати доступ до усієї інформації, необхідної для прийняття рішення; політичні сили мають право здійснювати агітацію за прийняття того чи

іншого рішення, однак, публічне фінансування повинно бути обмежено визначення своєї верхньої межі у законодавстві);

3) неправомірний вплив на результати голосування заборонено [93, с. 3-4].

Принцип вільного референдумного права передбачає наділення виборців правом вільно формувати власну думку, позицію та так само вільно їх виражати. Для того, аби виявити стан реалізації такого принципу у конкретній державі, слід відповісти на такі питання: «Чи можуть виборці вільно формувати погляди? Чи дотримується держава принципів рівних можливостей особливо у питаннях засобів масової інформації, розміщення реклами, права на виступ, фінансування партій і кандидатів? Чи дотримано принципу свободи вираження думок і, зокрема, свободи для ведення політичних дебатів? – Чи вільно виборці виражають своє волевиявлення? Чи суворо ведеться спостереження за процесом голосування? Чи вживають заходів щодо недопущення виборчих фальсифікацій? Чи відбуваються процедури голосування шляхом голосування поштою, за дорученням, через механічні та електронні засоби голосування, голосування для громадян, які проживають за кордоном, підрахунку голосів та передачі результатів відповідно до принципу вільного виборчого права? Наскільки точно підраховують результати голосування?» [115, с.16].

Принцип таємного голосування передбачає, що «за своєю ідеєю таємне голосування протиставляється голосуванню відкритому чи поіменному. Прийнято вважати, що цей принцип означає, що контроль за волевиявленням виборців заборонений» [118, с.32].

Як зауважує І. Панкевич, «поняття «таємне голосування» поєднує у собі дві складові частини: таємне голосування (тобто відсутність контролю за волевиявленням виборців) та відсутність примусу у процесі здійснення волевиявлення виборців. Правозастосувальна практика вказує на низку негативних тенденцій. Першою так званою «технічною» перешкодою на шляху забезпечення принципу таємного голосування є недостатня кількість кабін для таємного голосування та використання виборчого обладнання, яке дає змогу

контролювати волевиявлення виборців. У зв'язку з цим частина виборців змушена голосувати відкрито» [119, с.201].

Якщо говорити про побудову електронної системи таємного голосування з використанням децентралізованих технологій, то у цьому випадку, варто застосовувати «таємні протоколи голосування – протоколи обміну даними для реалізації безпечного, таємного електронного голосування через Інтернет з використанням комп'ютерів, телефонів або інших спеціальних комп'ютерів». [120, с.122].

Особливості дотримання принципу таємного голосування на загальнодержавному референдумі у тій чи іншій державі можна визначити, відповівши на такі питання: «Чи захищено виборців від будь-якої форми примусу? Чи унебезпечено їх від примусу розкривати інформацію про те, кому вони планують віддати свій голос або як вони вже проголосували? – Чи захищено виборців від будь-якого незаконного або довільного втручання у процес голосування? – Чи дотримуються виборці принципу таємності голосування? Чи є голосування індивідуальним? Чи заборонено сімейне голосування або будь-які інші форми контролю одного виборця над процесом голосування іншого? Чи достатньо жорсткі умови голосування за дорученням?» [115, с.16].

Міжнародні правові акти регламентують порядок внесення змін до конституцій, а також питання правових наслідків загальнодержавного референдуму. Важливо, що якщо зміни до Конституції не було прийнято шляхом загальнодержавного референдуму, то повинен бути визначений період, протягом якого забороняється переглядати ці ж положення іншим шляхом. Обмеження такого типу не підлягають застосуванню, якщо: 1) референдум є не обов'язковим, а факультативним (носить рекомендаційний характер); 2) попередньо проводився референдум щодо перегляду тексту Конституції у цілому; 3) якщо всенародне голосування, котре відбулося на вимогу народу, мало своїм наслідком відхилення тексту, що був прийнятий парламентом. Якщо говорити про правові наслідки проведення референдуму, то згідно положень Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні

результати голосування повинні бути в обов'язковому порядку імплементованими у законодавство, якщо йдеться про конкретно сформульовані проекти поправок. За умови, що на референдум виноситься питання чи пропозиція загального характеру, наслідки його проведення повинні мати виключно консультативний характер, інакше це призведе до політичних конфліктів [93, с.6].

Відповідно до положень Керівних принципів громадської участі у процесі прийняття політичних рішень «громадська участь має гарантуватися належними, структурованими та прозорими засобами, зокрема, де це потрібно, правовими чи нормативними заходами, до яких можуть належати обробка запитів на компенсацію чи відшкодування у випадку недотримання» [104, с.3].

Однією з гарантій ефективності референдного процесу виступає можливість розгляду такої процедури у судовому порядку. Венеціанська комісія пропонує визначити остаточною інстанцією для цього органом конституційної юрисдикції, або ж найвищою судовою інстанцією у системі судів загальної юрисдикції (за умови, що діяльність Конституційного Суду законодавством не передбачена). До питань, котрі можуть розглядатись у судовому порядку Комісія відносить такі: 1) додержання вимоги щодо участі у референдному процесі осіб, котрі наділені правом голосу; 2) «завершеності народної ініціативи»; 3) встановлення результатів референдуму; 4) дотримання законодавчо встановлених вимог щодо процедури проведення референдуму та його предмету; 5) забезпечення вільного волевиявлення [93, с.6].

Слід звернути увагу також і на міжнародно-правові акти, котрі стосуються доступу громадян до інформації, що пов'язана з питаннями, котрі виносяться на референдум. Значення таких міжнародних стандартів, про які йтиметься нижче, має особливе значення в умовах розвитку електронної демократії та захисту персональних даних осіб, котрі реалізують право на загальнодержавний референдум.

Відповідно до Регламенту ЄС щодо захисту персональних даних (GDPR) 2016 р. «захист фізичних осіб під час опрацювання персональних даних є

фундаментальним правом» [121, с.2]. Зазначене положення також є регламентованим і у статті 8 Хартії основних прав Європейського Союзу [122]. Так, кожна людина має право на захист відомостей особистого характеру [123].

Стаття 5 Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних містить положення, відповідно до якого «персональні дані, що піддаються автоматизованій обробці, повинні: а) отримуватися та оброблятися сумлінно та законно; б) зберігатися для визначених і законних цілей та не використовуватися в спосіб, не сумісний із цими цілями; с) бути адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно цілей, для яких вони зберігаються; d) бути точними та в разі необхідності оновлюватися; е) зберігатись у формі, яка дозволяє ідентифікацію суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для мети, для якої такі дані зберігаються» [124, с.6].

Відповідно до Резолюції «Демократія в епоху цифрових технологій і загроза недоторканності приватного життя та індивідуальних свобод», прийнятій на 133-й Асамблеї Міжпарламентського Союзу, «все законодавство у сфері нагляду, недоторканності приватного життя та персональних даних має бути засноване на принципах легітимності, законності, прозорості, пропорційності, необхідності і верховенства права» [125].

Так, Генеральна Асамблея ООН у Резолюції 60/45 «Досягнення у галузі інформатизації та телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки», «1. закликає держави-члени і далі сприяти розгляду на багатосторонньому рівні існуючих та потенційних загроз у сфері інформаційної безпеки, а також можливих заходів по обмеженню загроз, що виникають у цій сфері, виходячи з необхідності зберегти вільний потік інформації; 2. вважає, що цілям таких заходів відповідало б вивчення відповідних міжнародних концепцій, які були б спрямовані на зміцнення безпеки глобальних інформаційних та телекомунікаційних систем; 3. просить всі держави-члени продовжувати інформувати Генерального секретаря про свою точку зору і про оцінках по наступних питань: а) загальна оцінка проблем інформаційної безпеки; б) зусилля,

що вживаються на національному рівні для зміцнення інформаційної безпеки та сприяння міжнародному співпраці в цій галузі; с) утримання концепцій, згаданих в пункті 2 цієї статті; d) можливих заходів, які могли б бути прийняті міжнародною спільнотою для зміцнення інформаційної безпеки на глобальному рівні ...» [126].

Хотілося б звернути увагу на Окінавську Хартію глобального інформаційного суспільства 2000 року, котра передбачає «подальший розвиток та ефективне функціонування електронної ідентифікації, електронного підпису, криптографії та інших засобів забезпечення безпеки і достовірності операцій». Також у зазначеному документі міжнародного рівня міститься положення, відповідно до якого «країни, яким вдалося направити свій потенціал в потрібне русло, можуть сподіватися на подолання перешкод, які традиційно виникають в процесі розвитку інфраструктури, більш ефективно вирішення своїх насущних завдань в області розвитку, таких як скорочення бідності, охорона здоров'я, поліпшення санітарних умов і освіти, а також використання переваг швидкого зростання глобальної електронної торгівлі» [127]. Роль та значення зазначеного міжнародного правового акта важко переоцінити. Він також посідає своє почесне місце серед міжнародних стандартів у сфері забезпечення належного функціонування кіберпростору.

Питання інформаційного суспільства насправді сьогодні є надважливим в аспекті забезпечення результативності референдумного процесу в Україні. Розвиток людського ресурсу у сфері права, ознайомлення із сучасними державно-політичними та суспільними проблемами та можливими альтернативними шляхами їх правового вирішення є неможливим без інформаційних технологій. Активне використання інформаційних технологій у державному секторі повинне бути одним із фундаментальних, ключових напрямів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в аспекті розбудови Української держави.

Значення міжнародно-правових актів у сфері захисту персональних даних, доступу громадськості до інформації, захисту кіберпростору має важливе

значення для розвитку електронної демократії, у тому числі в аспекті проведення загальнодержавного референдуму.

Як справедливо зауважує М. Бондар, «міжнародні стандарти в галузі конституційних референдумів, розроблені Парламентською асамблеєю Ради Європи та Венеціанською комісією, спрямовані на вдосконалення законодавства держав-членів Ради Європи в галузі конституційних референдумів, проте носять рекомендаційний характер» [128, с.43].

Таким чином, до Міжнародних стандартів у сфері організації та проведення загальнодержавного референдуму належать такі нормативні документи:

- 1) Декларація Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» 1982 р.;
- 2) Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини та основні свободи 1998 року;
- 3) Демократія в епоху цифрових технологій і загроза недоторканності приватного життя та індивідуальних свобод 2015 р.;
- 4) Загальна декларація прав людини 1948 р.;
- 5) Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні: Висновок № 190/2002;
- 6) Керівні принципи щодо виборів 2002 р.;
- 7) Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень 2017 р.;
- 8) Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 р.;
- 9) Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів;
- 10) Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» 1998 р.;

- 11) Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 р.;
- 12) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.;
- 13) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.;
- 14) Окінавська Хартія глобального інформаційного суспільства 2000 року;
- 15) Регламент ЄС щодо захисту персональних даних (GDPR) 2016 р.;
- 16) Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» 1997 р.;
- 17) Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень 2003 р.;
- 18) Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі, прийнята Комітетом міністрів 28 листопада 2018 р.;
- 19) Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р.;
- 20) Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» 1996 р.;
- 21) Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Державам-Членам щодо гендерної рівності та медіа, ухвалена Комітетом міністрів 10 липня 2013 року на 1176-му засіданні постійних представників міністрів;
- 22) Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі 2005 р. та ін. [129].

Як вбачається із проведеного нами дослідження міжнародних актів у сфері референдумного права, всі вони спрямовані на покращання та удосконалення порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму, демократизацію державного управління та подальший розвиток форм прямого народовладдя.

2.2. Нормативно-правові засади проведення загальнодержавного референдуму за законодавством зарубіжних держав

У Аналітичній записці «Щодо конституційних форм безпосереднього народовладдя в Україні» встановлено, що «при вдосконаленні існуючих та запровадженні нових форм безпосередньої демократії на конституційному рівні» варто проаналізувати позитивний досвід зарубіжних держав [130]. Цілком погоджуючись з такою позицією, ми вирішили присвятити цей підрозділ дисертаційного дослідження розгляду особливостей організації та проведення загальнодержавного референдуму як форми безпосередньої (прямої) демократії відповідно до зарубіжного законодавства задля запозичення кращих практик у цій сфері.

Справді, надзвичайно важливою складовою успішного використання в Україні загальнодержавного референдуму як інструменту прямої демократії є детальний аналіз міжнародного досвіду і світової практики. Це дозволить, як перейняти успішний досвід, так і дослідити з якими проблемами може зіштовхнутись Українська держава при застосуванні такої форми безпосереднього народовладдя.

Як зазначає А. Савков, «для більшості країн світу проведення референдумів було разовою подією (Грузія, Канада, Норвегія), а їх конституювання стало свідченням поваги до влади народу. Референдуми супроводжують як процеси політичних перетворень у державах Східної Європи, так і інтеграційні процеси у Західній Європі (вступ до Європейського Союзу та ратифікація Маастритських угод в ряді країн повинні бути підтвержені всезагальним волевиявленням)» [43, с. 24].

Рішення, прийняті на загальнодержавних референдумах без перебільшень були важливим елементом конституційного будівництва ЄС. Як зазначають сучасні науковці, «саме ратифікація Лісабонського договору на повторному референдумі в Ірландії 2 жовтня 2009 р. зрушила з місця процес утвердження Лісабонської угоди, що набула чинності 1 січня 2010 р. і фактично започаткувала кодифікацію публічного права ЄС» [131, с.43].

Однією з країн, що не відноситься до держав прямої демократії, є Туреччина, де у 2010 році був проведений референдум загальнодержавного

рівня. Зазначений референдум стосувався конституційного реформування, а його результатами стало «запровадження інституту омбудсмана, реформування системи правосуддя, зокрема Конституційного суду та Вищої ради суддів і прокурорів, позбавлення військових імунітету щодо судового переслідування цивільними судами, передачу повноважень із порушення справ про розпуск політичних партій від Апеляційного суду до парламенту тощо» [91,с.9].

Для того, щоб основна мета референдуму була досягнута, у демократичних країнах створюються технічні експертні групи, котрі по чітко встановлених параметрах (критеріях) приймають рішення щодо доцільності винесення питання на всенародне обговорення. Так, станом на сьогодні у Європі та Австралії проводять експерименти в аспекті прийняття демократичних рішень, сутність яких полягає у засіданнях присяжних щодо розгляду доцільності винесення питання на референдум.

У сучасному світі спостерігається загальна тенденція розширення практики реалізації інституту референдуму: так, якщо в ХІХ ст. в світі проводився менш ніж один референдум в рік (0,74), то в першому десятилітті ХХ ст. референдуми проводилися на рівні 1,9 в рік, до середини 50-х років - на рівні 8,1, а в 80-і р.р. цей показник досяг 16,8 [11, с.3]. Проведення загальнодержавного референдуму у деяких зарубіжних державах мало своїм наслідком прийняття конституцій (Іспанія, Франція, Естонія, Литва).

В. Руденко пропонує виокремлювати певні критерії, які ставить в основу розмежування інституту референдуму на конституційні моделі. До них науковець відносить, зокрема: наявність або відсутність положень у законодавстві держави щодо обов'язкового та факультативного референдуму; особливості визначення та наділення конкретних суб'єктів правом законодавчої ініціативи (громадянам та/ або органам державної влади). У цьому аспекті учений виділяє абсолютну пряму демократію та абсолютну представницьку демократію. Станом на сьогодні інститут референдуму як форма безпосереднього народовладдя у державах ЄС передбачає розгляд питань чи законопроектів, котрі були створені представницькою владою. В. Руденко

пропонує називати такий різновид прямої демократії як «модель обмеженої участі» [12, с.29].

М. Оніщук, у свою чергу, пропонує розглядати такі моделі референдної демократії: 1) швейцарська; 2) американська; 3) британська; 4) французька (окрім Франції є характерною для Люксембургу, Бельгії, Нідерландів та ряду інших держав); 5) італійська; 6) іберійська (Португалія, Іспанія); 7) балканська (Хорватія, Сербія, Чорногорія та ін.); 8) балтійська (Латвія, Естонія); 9) пострадянська (Росія, Молдова, Казахстан та ін.); 10) постсоціалістична (Угорщина, Словаччина, Польща та ін.); 11) африканська; 12) латиноамериканська (Колумбія, Бразилія та ін.); 13) азійська (Пакистан, Камбоджа та ін.); 14) австралійська (Австралія, Нова Зеландія); 15) ісламська (Сирія, Іран та ін.). Як новітню модель науковець визначає референдну модель Європейського Союзу [19, с.7-8].

Слід зауважити, що нині досить часто сучасними науковцями досліджується Швейцарія в аспекті вивчення позитивного досвіду зарубіжних держав щодо належного та ефективного функціонування інституту референдуму. Конституційна модель референдуму, що притаманна для Швейцарської конфедерації, передбачає активну участь громадян у прийнятті державно-владних рішень.

Швейцарська конфедерація є державою, котра у сфері управління передбачає функціонування трьох правових інститутів – народу, представницьких органів державної влади, а також виконавчих органів. Сфера їх діяльності розмежовується за юридичною силою правових актів, котрі видаються. Якщо швейцарський народ уповноважений приймати конституційні акти, то представницький орган – закони, а уряд – нормативно-правові акти підзаконного рівня [29, с.15].

А.В. Кочерга вважає, що специфіка здійснення народовладдя, характерного для Швейцарії, обумовлена особливостями формування Швейцарської Конфедерації як «об'єднання феодалних республік на договірній основі». Народні збори, референдум, а також інші форми прямої демократії були

присутні і застосовувалися ще з моменту утворення держави, оскільки були та є засобом легітимації кантонами рішень органів державної влади. У процесі конституційного будівництва Швейцарії вони зазнавали змін, відповідно змінювалась і сутність принципу народовладдя. Як вже зазначалося, цікавим є той факт, що з 50-х років XIX ст., до суб'єктів, власне, установчої влади було віднесено народ (поряд з населенням кожного окремого кантону). Станом на сьогодні, розгляд суттєвого питання загальнодержавного значення потребує так званого «подвійного вотуму», що означає, що більшість повинна бути досягнута як у межах усієї держави, так і у кожному кантоні окремо. Такі вимоги безпосередньо пов'язані з утвердженням у XX столітті правовим режимом Швейцарської конфедерації – «демократії суспільної згоди». Характерними особливостями розвитку у Швейцарії прямої демократії є застосування електронного способу волевиявлення [29, с.9-12].

Відповідно до статті 34 Конституції Швейцарської конфедерації громадянам гарантуються політичні права, а також захист свободи громадянина щодо формування власної думки та справжнього вираження своєї волі. Окрема частина Конституції (Глава 2 «Громадянство та політичні права») закріплює положення, відповідно до якого конфедерація регулює здійснення політичних прав щодо федеральних питань, а кантони регулюють їх здійснення у кантональних та комунальних справах. При цьому логічно закріплюється заборона щодо здійснення громадянином політичних прав у більш ніж одному кантоні. Також кантон може передбачити, що особа, котра була нещодавно зареєстрована як резидент, може користуватися правом голосу щодо вирішення кантональних та комунальних питань лише після певного періоду, що становить максимум три місяці з моменту проживання на постійній основі. Згідно статті 45, у випадках, визначених Федеральною Конституцією, кантони беруть участь у законодавчому процесі. При цьому конфедерація інформує кантони про свої наміри повністю і своєчасно, а також консулюється з кантонами з питань, у котрих зачіпаються їхні інтереси [32]. Активне виборче право (у тому числі і право участі у референдумах відповідно до Конституції Швейцарської

Конфедерації належить громадянам, котрі досягли вісімнадцятирічного віку та є психічно здоровими [33].

Особливістю проведення референдумів у США є те, що вони відбуваються у той день, що і вибори. При цьому, виборцю надається для здійснення волевиявлення лише один бюлетень, на котрому знаходяться усі блоки питань, котрі виносяться для реалізації народом обох форм прямого народовладдя. Спочатку розміщується інформація, котра стосується виборчого процесу (перелік кандидатів), а потім питання, які виносяться на референдум. Найбільшою популярністю у США користуються ініціативи [92, с. 12].

Відповідно до законодавства США, *ініціатива* передбачає внесення змін до закону чи конституції та пропонується громадянами через петицію до законодавчого органу чи безпосередньо до виборців. *Народний референдум* - процес, за допомогою якого виборці можуть подавати клопотання про вимогу народного голосування за новий закон, ухвалений законодавчим органом [134].

Для США характерно два типи ініціатив – пряма та непряма. У першому випадку пропозиції, які отримують достатньо підписів, прямують на голосування. Непряма ініціатива передбачає подання пропозицій та підписів до законодавчого органу, який наділений правом приймати рішення щодо такої пропозиції. У деяких штатах, котрим притаманна непряма ініціатива, законодавча влада може висловити альтернативну позицію, котра з'являється у бюлетені разом із основною пропозицією.

Народний референдум у США – це інструмент, який дозволяє громадянам затвердити чи скасувати акт законодавчої влади. У цьому аспекті слід зауважити, що значна увага у Сполучених Штатах приділяється написанню законів, для того, щоб зробити їх максимально зрозумілими кожному громадянину. Якщо законодавчий орган ухвалить закон, який виборці не підтримують, то останні можуть шляхом збору підписів вимагати проведення всенародного голосування за такий закон. Як правило, після прийняття закону існує 90-денний термін, протягом якого може бути подана петиція. При цьому, закон, що був прийнятий парламентом не набуває чинності. Після зібрання достатньої кількості підписів

у виборчому бюлетені з'являється новий закон, котрий виноситься на всенародного голосування. За умови схвалення виборцями закону, він набирає чинності згідно з чинним законодавством [135].

США не є демократією у класичному розумінні, оскільки громадяни безпосередньо не обирають президента, а також верхня палата парламенту не є традиційно представницькою. Суддів Верховного суду США також не обирають (призначає президент), і вони перебувають на посаді довічно. Це пояснюють тим, що «батьки-засновники» були надзвичайно стурбовані «тиранією більшості» [136]. У цьому аспекті згадується загальновідомий вислів Бенджаміна Франкліна, «демократія - це два вовки та ягня, що голосують, що можна пообідати».

На американських правничих сайтах часто зустрічаємо такі твердження, як: «демократія – це тиранія більшості над меншістю», «референдуми не є вимогою демократії; вони є лише одним із багатьох механізмів, якими можуть користуватися задля досягнення демократії»; «пряма демократія реально працює лише в невеликих масштабах». І справді, у США референдуми не є частиною федерального законодавчого процесу, однак, вони є поширеними на рівні місцевого самоврядування та на рівні штатів [137]. У деяких штатах проводиться занадто багато референдумів, щоб громадяни могли правильно їх осмислити. У виборців є діти, робота, проблеми зі здоров'ям тощо. Переважна більшість людей не є політиками. Також вони не мають часу ознайомлюватись з особливостями питань, які виносяться на референдум, а тому не можуть приймати обґрунтовані політичні рішення. Тут у нагоді стає представницька демократія, щоб з періодичністю один раз на чотири чи п'ять років громадяни могли підвести підсумки щодо діяльності законодавчого органу влади та прийнятих ним рішень, та вирішити чи варто знову на виборах віддати конкретним політичним силам свій голос [138].

Значна частина політиків та конституціоналістів у США вважають, що участь у референдумах повинна бути обов'язковою. Недотримання такого

обов'язку, у свою чергу, повинно каратися штрафами. Водночас, голосування може бути проведено з використанням сучасних ІТ-технологій.

В аспекті дослідження інституту референдуму у Великобританії на зарубіжних правничих форумах зустрічаємо твердження про те, що результати референдуму можуть бути ефективними для розвитку правової держави та громадянського суспільства, якщо вони пов'язані, до прикладу, із реформами, котрі «стосуються тих сфер, щодо яких політичні діячі є занадто консервативними та бояться втратити голоси на наступних виборах». Так, референдум про легалізацію абортів, що відбувся в Ірландії, передбачав скасування восьмої поправки до Конституції. Явка на цьому референдумі (64,1%) становить друге місце серед референдумів в Ірландії з моменту прийняття конституції в 1937 р. Найвища явка була щодо питання про вступ до Європейського економічного співтовариства 1972 року (70,88%). Положення, закріплене у Конституції з 1983 року, передбачало, що аборт є незаконним навіть у випадках зґвалтування, інцесту та серйозної небезпеки для матері [139]. Поправка визнавала право ембріона на життя «з урахуванням рівного права на життя матері». Жінка, яка зробила аборт, ризикувала бути притягнутою до відповідальності у вигляді позбавлення волі на строк до 14 років. Законодавством було дозволено робити аборти за межами Ірландії [140]. Нове законодавство дозволило припинення вагітності до 12 тижнів, або в умовах, коли є ризик для життя вагітної або серйозної шкоди для здоров'я [141]. Це був той випадок, коли практично жодна політична партія не взяла на себе обов'язок проводити агітацію за прийняття таких змін.

Референдум щодо виходу Великобританії з Європейського Союзу (Brexit referendum), що був проведений у 2016 році, носив консультативний характер та був одним із трьох загальнодержавних референдумів, котрі проводилися у цій державі, поряд з референдумом 1975 року (щодо членства у Європейському економічному співтоваристві) та 2011 року (про зміну виборчої системи у Великобританії). Питання референдуму було сформульовано таким чином: Великобританія повинна залишатися членом Європейського Союзу чи покинути

Європейський Союз? Запропоновані варіанти відповідей були такими: «залишитись членом Європейського Союзу» та «покинути Європейський Союз». Відповідні органи державної влади надали публічну інформацію про членство в ЄС напередодні референдуму з ряду питань. Серед представлених для ознайомлення та розгляду документів були такі, що містили відомості про: альтернативи членству, тобто можливі для Великобританії шляхи розвитку за межами ЄС; права та обов'язки членства у ЄС; процес виходу з ЄС; співпрацю Великобританії з ЄС у сфері здійснення судочинства, а також з питань зовнішньої політики та безпеки тощо [142]. Слід зауважити, що питання членства Великобританії в ЄС виявилось складною проблемою, котра займала на той час центральне місце у зовнішній та торгівельній політиці Великобританії.

Громадяни США, Великобританії в основному не дуже підтримують такий спосіб волевиявлення громадян як референдум загальнодержавного рівня.

Відповідно до статті 3 Конституції Французької Республіки влада належить народу, котрий здійснює її через своїх представників та шляхом участі у референдумах. Таким чином, участь народу у здійсненні державної влади може бути прямою або опосередкованою (непрямою). Волевиявлення є загальним, таємним та рівним. Усі громадяни Франції обох статей, які наділені цивільними та політичними правами, є виборцями на умовах, визначених законом. Стаття 11 Основного Закону Франції частково регламентує проведення загальнодержавного референдуму. Так, відповідно до її положень, глава держави за пропозицією уряду або за спільною пропозицією палат парламенту, опублікованій в Офіційному віснику, має право винести на загальнодержавний референдум будь-який законопроект, що стосується здійснення державно-владних повноважень чи реформування, пов'язаного з економічною, соціальною чи екологічною політикою держави, або ж законопроекту про ратифікацію міжнародного договору, котрий не суперечить положенням Конституції. Якщо референдум призначається за пропозицією уряду, така пропозиція повинна бути підтримана кожною палатою парламенту. Референдум з вищевказаних з питань може бути проведений за ініціативою п'ятої частини депутатів парламенту за

умови підтримки такої пропозиції однією десятою частиною виборців, котрі наділені активним виборчим правом. У цьому разі така ініціатива набуває форми законопроекту. Також референдум проводиться і якщо законопроект не був розглянутий двома палатами парламенту протягом строку, встановленого органічним законом (такий законопроект вносить на референдум Президент Республіки). Якщо референдум завершується прийняттям законопроекту або запропонованого закону, Президент Республіки оприлюднює такий закон протягом п'ятнадцяти днів після оголошення результатів референдуму. Нагляд за дотриманням процедури проведення референдумів у Франції здійснює Конституційна Рада (стаття 60 Конституції Французької Республіки) [143].

У Франції немає спеціального нормативно-правового акта, котрий би регламентував порядок організації та проведення загальнонаціонального референдуму. У зазначеній державі діє Закон «Про місцеві референдуми» [144].

Відповідно до статті 9 Конституції Литви найважливіші питання життя держави й народу вирішуються шляхом референдуму, у встановлених законом випадках референдум оголошується Сеймом. Референдум оголошується також у разі, на вимогу не менше 300 тисяч громадян, котрі володіють активним виборчим правом. Частина 4 статті 69 містить положення, відповідно до якого передбачено можливість прийняття законів шляхом проведення загальнодержавного референдуму. Водночас, стаття 71 дещо деталізує вищезгадану норму, зазначаючи, що прийнятий шляхом референдуму закон чи інший нормативно-правовий акт повинен не пізніше п'яти днів після такого прийняття бути підписаний та офіційно оприлюднений Президентом Республіки. Зазначена стаття містить також і певне застереження, відповідно до якого, якщо у зазначений вище термін закон не є підписаним та офіційно оприлюдненим главою держави, то він вводиться у дію після його підписання та офіційного оприлюднення Головою Сейму. Також варто звернути увагу і на статтю 148 Конституції Литовської Республіки, згідно якої положення статті 1 Конституції "Литовська держава є незалежною демократичною республікою" може бути змінено лише шляхом референдуму, якщо за такі зміни проголосувало не менше

трьох четвертих громадян Литви, котрі володіють активним виборчим правом. Зазначена стаття визначає перелік питань, котрі можуть вирішуватись виключно шляхом проведення загальнодержавного референдуму – це внесення змін до Глави I «Литовська держава» та Глави XIV «Зміна Конституції». Зазначена стаття своїми положеннями визначає, що неприйнята конституційна поправка може бути представлена на новий розгляд Сейму не раніше ніж через рік [145, с. 3, 20, 44]. Таким чином, у Литовській Республіці питання внесення змін до Конституції, зміна форми правління, правового режиму, чи вирішення питань щодо національної самобутності держави розглядаються за ускладненою процедурою, котра забезпечує стабільність Основного Закону.

У Литві діє також спеціальний нормативно-правовий акт, котрий регламентує порядок організації та проведення референдумів – Закон про референдум Республіки Литва, котрий складається з таких розділів: Розділ I «Загальні положення», Розділ II «Ініціювання та оголошення референдуму», Розділ III «Організація референдуму», Розділ IV «Списки виборців та виборчі документи», Розділ V «Голосування», Розділ VI «Визначення та оприлюднення результатів референдуму», Розділ VII «Заключні положення». Стаття 2 зазначеного закону визначає загальні принципи референдуму, до яких відносяться такі: 1) участь у референдумі є вільною і базується на демократичних принципах виборчого права: загального, рівного та прямого виборчого права та таємного голосування; громадяни беруть участь у референдумі безпосередньо та особисто; голосування на референдумі є таємним, і воля, виражена громадянами, не може бути контрольована; права громадян на участь у референдумі не можуть бути обмежені за ознаками статі, раси, національності, мови, походження, соціального статусу, релігії, переконань чи думок; 2) право брати участь у референдумі мають громадяни, яким на день проведення референдуму виповнилося 18 років; громадяни, визнані судом недієздатними, не мають права брати участь у референдумі. Усі громадяни, котрі наділені виборчим правом, вносяться до списку виборців Литовської Республіки за даними документа, що підтверджує громадянство (паспорт або посвідчення особи) та реєстру

резидентів Литовської Республіки. Державні установи, що видають документи, що підтверджують громадянство Литовської Республіки, обробляють дані про декларування місця проживання громадян, реєструють смерть та втрату громадянства громадян, також несуть відповідальність за своєчасне і належне внесення змін та перегляд реєстру населення Литовської Республіки. Списки, складені за даними Реєстру населення Литовської Республіки, є попередніми. Складання, перегляд та управління списками виборців організовується Центральною виборчою комісією на основі інформації, що надається державою, муніципальними установами та міськими та районними комісіями з референдуму. Зі списку виборців Литовської Республіки виключаються: 1) померлі громадяни; 2) особи, яка втратили громадянство Литовської Республіки; 3) громадяни, щодо яких набрало законної сили рішення суду про визнання недієздатними. Не пізніше, ніж за 7 днів до дня голосування на референдумі, попередні списки виборців із внесеними до них поправками та визнаними у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією, затверджуються як остаточні списки виборців. Остаточні списки виборців можуть бути змінені лише за згодою Центральної виборчої комісії. Виборчий бюлетень для референдуму містить текст звернення до громадянина та варіанти відповідей: «Так» та «Ні», або «За» та «Проти». Якщо одночасно проводяться два або більше референдуми, бюлетені кожного з них повинні мати різний колір. Форма виборчого бюлетеня для референдуму та зразок його заповнення визначаються Центральною виборчою комісією. Референдум у Литовській Республіці організовує та проводить: 1) Центральна виборча комісія; 2) міські та районні комісії з референдуму; 3) окружні комісії з референдуму. Засідання комісій з референдуму є правомочними, якщо на них присутні не менше 3/5 членів комісії. Рішення комісій з референдуму приймаються відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх на засіданні членів комісії. Члени Комісії, які не згодні з рішенням, мають право висловити окрему думку в письмовій формі. Після закінчення референдуму термін повноважень голів міських, районних та районних комісій з референдуму припиняється. Члени

групи, партії, а також їх представники та спостерігачі можуть оскаржувати рішення комісій референдуму, прийняті до закінчення голосування: 1) окружні комісії з референдуму – до комісії з референдуму міст та районів; 2) міські та районні комісії з референдуму – до Центральної виборчої комісії; 3) Центральна виборча комісія – до Вищого адміністративного суду Литви. Остаточні результати референдуму повинні бути офіційно оголошені у *Valstybės žinios* не пізніше ніж через 4 дні після дня голосування на референдумі. Центральна виборча комісія передає текст рішення, прийнятого референдумом, Президентові Республіки не пізніше наступного дня, наступного за днем офіційного оголошення остаточних результатів референдуму [94].

Цікаво, що крім традиційного голосування, Закон про референдум Республіки Литва регламентує також особливості голосування поштою, котре надає можливість взяти участь у референдумі громадянам, які за станом здоров'я чи з інших причин не можуть прийти на дільницю в день голосування на референдумі. Голосування поштою дозволяється в поштових відділеннях у робочий час, починаючи з 5 днів до дня голосування на референдумі і закінчуючи за день до цього голосування. За організацію голосування відповідає керівник поштового відділення. Він відповідає за облік, видачу та прийняття бюлетенів для голосування на референдумі та конвертів для голосування під час голосування поштою. Голова комісії округу референдуму, на території якого знаходиться поштове відділення, відповідає за організацію нагляду за роботою поштового відділення шляхом голосування поштою. У разі необхідності він разом із головами інших комісій референдуму, яким доручила це зробити міська, окружна комісія референдуму, забезпечує виклик членів районних комісій референдуму на поштові відділення. Поштові відділення повинні мати приміщення (місце), де громадянин може безперешкодно заповнювати бюлетені для референдуму та дотримуючись принципу таємного голосування вкладати їх у конверт. Поштовий працівник видає виборцю документи про референдум у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією. Поряд з бюлетенями

для голосування на референдумі, громадянину видаються поштові конверти для голосування [94].

Відповідно до статті 53 Конституції Фінляндії рішення про організацію консультативного референдуму приймається відповідним актом, який повинен містити положення про час проведення референдуму, питання, що виноситься на розгляд, а також варіанти вибору серед альтернатив, котрі пропонуються виборцям. Основні засади про проведення референдуму встановлюються законом. Також зазначена стаття передбачає можливість подання щонайменше п'ятдесятьма тисячами фінських громадян, які мають право голосу, законодавчої ініціативи [146, р.11].

Відповідно до Конституції Польщі «Верховна влада у Польській Республіці належить Народу... Народ здійснює владу через своїх представників або безпосередньо» [147, с.16]. Стаття 62 Основного Закону Польської Республіки регламентує право громадян Польщі брати участь у референдумі та обирати Президента Республіки, депутатів, сенаторів та представників до органів місцевого самоврядування, а також встановлює віковий ценз, якого повинен набути громадянин на день голосування – 18 років. Водночас, не мають права голосу на референдумах громадяни, котрі є недієздатними або такі, що позбавлені публічних або виборчих прав [148].

Стаття 125 Конституції Польщі, котра міститься у Розділі IV «Сейм і Сенат» носить назву «референдум» та містить положення про необхідність та доцільність вирішення загальнодержавних питань стратегічного значення шляхом проведення референдуму. Загальнонаціональний референдум призначається абсолютною більшістю голосів (50% + 1 голос) нижньої палати польського парламенту за умови, що на засіданні присутні не менше однієї другої від конституційного складу Сейму. Також референдум загальнодержавного рівня може призначатись Президентом Республіки за згодою Сенату за умови, що за таке рішення було прийнято абсолютною більшістю голосів, а у самому голосуванні взяла участь принаймні половина від конституційного складу верхньої палати парламенту. Результати референдуму є

обов'язковими до виконання за умови, що у голосуванні взяло участь більше половини громадян, котрі володіють активним виборчим правом. Цікавим є той факт, що відповідно до змісту цієї ж статті перевірку на дотримання законодавства у сфері організації та проведення загальнонаціонального референдуму здійснює Верховний суд [149].

Варто також звернути увагу і той факт, що шляхом загальнонаціонального референдуму у Польщі може надаватись згода на обов'язковість міжнародних договорів, відповідно до положень яких Республіка Польща може делегувати міжнародній організації або установі повноваження державних органів з певних питань. Цікаво, що альтернативним варіантом ратифікації міжнародних угод є прийняття відповідного закону, котрий приймається у такий спосіб: 1) спочатку відбувається голосування на засіданні Сейму, рішення вважається прийнятим, якщо за умови присутності на такому засіданні не менше половини від конституційного складу цієї палати парламенту за нього проголосувало дві третини членів Сейму; 2) за умови успішного проходження процедури голосування на засіданні Сейму закон направляється на розгляд Сенату, котрий може прийняти позитивне рішення двома третинами (якщо на засіданні Сенату присутні не менше половини від його складу, котрий визначений Основним Законом Польщі). Спосіб прийняття рішення про ратифікацію міжнародної угоди (шляхом референдуму чи у спосіб прийняття закону парламентом за процедурою, зазначеною вище) визначається Сеймом, абсолютною більшістю голосів за умови присутності принаймні половини від конституційного складу депутатів, та закріплюється щодо кожного конкретного випадку у формі Постанови Сейму [150].

Якщо законопроект про внесення змін до Конституції Польщі стосується положень розділів I, II або XII, то щонайменше 1/5 від конституційного складу депутатів Сенату або Президент Республіки, можуть вимагати протягом 45 днів з дати прийняття законопроекту Сенатом, винесення його на загальнонаціональний референдум. Зазначені суб'єкти звертаються з вимогою до Маршала Сейму (Marszałek Sejmu) провести референдум протягом 60 днів з дати

подання такого запиту. Поправка до Конституції вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало більше половини громадян, котрі володіють активним виборчим правом [151].

Конституція Польщі також встановлює умови, за яких проведення загальнонаціонального референдуму не допускається. Такі умови зазначено у статті 228, відповідно до положень якої під час надзвичайного стану не можуть бути змінені: Конституція, виборчі норми Сейму, Сенату та органів місцевого самоврядування, акт про вибори Президента Республіки та акт про надзвичайні заходи. Також не може бути проведено референдум загальнонаціонального рівня під час надзвичайного стану та протягом 90 днів після його припинення [152].

У Польщі діє Закон «Про загальнодержавний референдум» від 14 березня 2003 року. Відповідно до статті 3 зазначеного нормативно-правового акта, право голосу на референдумі мають громадяни, котрим на день проведення референдуму виповнилося 18 років. Не мають права голосу на референдумі особи, котрі: 1) позбавлені публічних прав за остаточним рішенням суду; 2) позбавлені виборчих прав остаточним рішенням Державного трибуналу; 3) визнані недієздатними у судовому порядку. Заслуговує на увагу той момент, що голосування на референдумі може проводитися протягом одного або двох днів. Якщо голосування на референдумі проводиться протягом двох днів, референдум призначається у неробочий день та день, що передує йому. Зазначений польський закон встановлює такі вимоги щодо часу проведення референдуму: 1) якщо референдум проводиться протягом одного дня, голосування відбувається без перерв з 6.00 до 22.00; 2) якщо референдум проводиться протягом двох днів, голосування відбувається кожного з цих днів без перерви з 6:00 до 20.00, проте з перервою з 20.00 першого дня до 6.00 другого дня. У другому випадку, визначення результатів голосування окружним комітетом відбувається після закінчення голосування на другий день референдуму. При цьому слід звернути окрему увагу на дії комісії після завершення голосування в перший день: 1) герметизує отвір урни; 2) встановлює за протоколом: кількість невикористаних бюлетенів, кількість виданих

бюлетенів (на підставі підписів осіб у списку виборців). Голова комісії після закінчення голосування у перший день референдуму закриває приміщення комісії та скріплює печаткою комісії вхід у приміщення. Відповідно до статті 91 Закону Польщі «Про загальнодержавний референдум» в один день може бути призначено декілька референдумів. У такому випадку протоколи голосування та протоколи результатів референдуму розміщуються окремо [153].

У Словаччині, до прикладу, референдум призначається Президентом. Однак, ініціаторами його проведення виступає парламент, або ж народ (не менше 350 тисяч виборців). У Конституції Словаччини міститься положення про те, що референдум з одного і того ж питання може бути проведений не раніше, ніж через три роки [84, с. 187].

Так, відповідно до статті 93 Конституції Словаччини вступ до союзу з іншими державами чи вихід з такого союзу затверджується загальнодержавним референдумом. У такий спосіб можуть вирішуватися і інші питання, котрі становлять суспільний інтерес. Пункт з цієї ж статті містить перелік питань, з яких проведення референдуму не допускається: обмеження прав та свобод людини і громадянина, а також питання податків, зборів та державного бюджету [154].

У переважній частині сучасних держав на рівні Основного Закону визначається предмет загальнодержавного референдуму, а також часто регламентується перелік питань, з яких проведення загальнонаціональних референдумів не допускається (Італія, Данія, Словаччина, Угорщина, Латвія). Досить часто у конституціях сучасних держав визначаються певні обмеження щодо проведення референдумів з одного того ж питання парламентом одного скликання.

Як правило, порядок організації та проведення загальнодержавного референдуму закріплюється у конституціях сучасних держав. Якщо говорити про членів ЄС (за винятком Кіпру, Нідерландів, Бельгії, Чехії, Мальти), то їх основні закони містять конституційно-правові норми, котрі регламентують: а) предмет референдуму; б) перелік умов, за яких проведення референдуму не

допускається (11 держав Європейського Союзу); в) перелік питань, з яких проведення референдуму не допускається (11 держав Європейського Союзу); «г) закріплюється положення, у відповідності до якого порядок проведення референдумів має визначатись окремим законом, який приймається абсолютною (Естонія) або кваліфікованою (Словенія, Угорщина) більшістю голосів членів парламенту, або має вищу юридичну силу, порівняно з ординарними законами (Румунія, Іспанія); д) прямо передбачається можливість затвердження законів на референдумі (9 країн), причому таке затвердження відбувається після прийняття закону парламентом, але до його підписання главою держави; е) визначаються умови, за яких референдум вважається таким, що відбувся (10 країн); є) закріплюється положення, за яким право голосу на референдумах виникає одночасно з правом голосу на парламентських виборах (13 країн)» [96, с. 7].

У Конституції та законах Бельгії інститут референдуму не є регламентованим. Ба, більше того, розгляд питання та прийняття державно-владного рішення у такий спосіб є таким, що суперечить Основному Закону. У Бельгії за всю історію її розвитку був проведений лише один референдум загальнодержавного рівня у 1950 році щодо повернення короля Леопольда, щодо перебування якого на території держави діяла заборона уряду у зв'язку зі звинуваченнями у співпраці з нацистами. За результатами голосування (57 % виборців проголосували за повернення) Леопольд повернувся у Бельгію, проте на фоні розпалення громадянської війни згодом зрікся престолу.

Законодавство Бельгії про місцеве самоврядування закріплює можливість проведення референдумів місцевого рівня. Однак, правові наслідки вираження волі народу на місцях у такий спосіб характеризуються тим, що не є обов'язковими до імплементації, проводяться для виявлення позиції громадян, проте можуть бути враховані владою під час прийняття державно-владних рішень.

Таким чином, конституції держав світу умовно можна поділити на такі, що не містять навіть загальних засад організації та порядку проведення референдумів, а також ті, що регламентують такі засади надто детально.

У сучасних демократичних державах законодавець прагне виробити найбільш досконалу модель інституту референдуму, у тому числі і загальнодержавного, оскільки останній відіграє неабияку участь у конституційному будівництві. При цьому ініціювання щодо проведення референдумів за конституційним законодавством багатьох зарубіжних держав є можливим, як правило, не лише органами державної влади, але і безпосередньо громадянами. Часто у конституціях зарубіжних держав встановлюються певні умови щодо легітимації референдумів. Як правило, йдеться про регламентацію кількості громадян, котрі здійснювали волевиявлення, а також голосували «за» пропозицію, котра виносилась на референдум (Польща, Італія, Австрія, Естонія). Щодо визначення таких умов на конституційному рівні слід зауважити, що здебільшого встановлюється необхідність участі більшості виборчого корпусу. Також в аспекті легітимації в основних законах може бути регламентовано кількість голосів щодо питання – більше половини з усіх, що були отримані.

Референдум як форма прямого народовладдя є характерним для багатьох сучасних демократичних держав та застосовується, як правило, у тих випадках, коли парламентські процедури видаються неефективними. Доцільність здійснення трансформації політико-правових інститутів, впровадження дієвих конституційно-правових стандартів щодо безпосередньої участі народу у прийнятті стратегічно важливих державно-політичних рішень, зумовлюють необхідність якісно нового перегляду особливостей загальнодержавного референдуму.

Висновки до Розділу 2

Під час дослідження міжнародних стандартів у сфері організації та проведення загальнодержавного референдуму та аналізу нормативно-правових засад проведення загальнодержавного референдуму за законодавством зарубіжних держав автор дійшов таких висновків:

1. Участь народу в управлінні державними справами є неможливою без вираження поглядів та переконань та тісно переплітається з таким правом. З

іншого боку, вираження власної позиції громадян та суспільства у цілому часто знаходить своє відображення у рішеннях, котрі приймаються шляхом реалізації такої форми прямого народовладдя як загальнодержавний референдум. Активна участь народу у прийнятті важливих рішень державно-владного характеру, зацікавленість та обізнаність громадян з проблемою, котра є предметом розгляду на загальнодержавному референдумі – все це сприяє розвитку правової держави та громадянського суспільства.

2. Питання інформаційного суспільства насправді сьогодні є надважливим в аспекті забезпечення результативності референдумного процесу в Україні. Розвиток людського ресурсу у сфері права, ознайомлення із сучасними державно-політичними та суспільними проблемами та можливими альтернативними шляхами їх правового вирішення є неможливим без інформаційних технологій. Поряд з цим, активне використання інформаційних технологій у державному секторі повинне бути одним із фундаментальних, ключових напрямів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в аспекті розбудови Української держави. Значення міжнародно-правових актів у сфері захисту персональних даних, доступу громадськості до інформації, захисту кіберпростору має важливе значення для розвитку електронної демократії, у тому числі в аспекті проведення загальнодержавного референдуму.

3. До Міжнародних стандартів у сфері організації та проведення загальнодержавного референдуму належать такі нормативні документи: Декларація Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» 1982 р.; Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи 1998 року; Демократія в епоху цифрових технологій і загроза недоторканності приватного життя та індивідуальних свобод 2015 р.; Загальна декларація прав людини 1948 р.; Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні: Висновок № 190/2002; Керівні принципи щодо виборів 2002 р.; Керівні принципи щодо громадської участі у процесі

прийняття політичних рішень 2017 р.; Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 р.; Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів; Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» 1998 р.; Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 р.; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.; Окінавська Хартія глобального інформаційного суспільства 2000 року; Регламент ЄС щодо захисту персональних даних (GDPR) 2016 р.; Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» 1997 р.; Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень 2003 р.; Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі, прийнята Комітетом міністрів 28 листопада 2018 р.; Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р.; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» 1996 р.; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Державам-Членам щодо гендерної рівності та медіа, ухвалена Комітетом міністрів 10 липня 2013 року на 1176-му засіданні постійних представників міністрів; Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі 2005 р. та ін.

4. Для того, щоб основна мета референдуму була досягнута, у демократичних країнах створюються технічні експертні групи, котрі по чітко встановлених параметрах (критеріях) приймають рішення щодо доцільності винесення питання на всенародне обговорення. Станом на сьогодні у Європі та Австралії проводять експерименти в аспекті прийняття демократичних рішень,

сутність яких полягає у засіданнях присяжних щодо розгляду доцільності винесення питання на референдум.

5. Конституційна модель референдуму, що притаманна для Швейцарської конфедерації, передбачає активну участь громадян у прийнятті державно-владних рішень. Швейцарська конфедерація є державою, котра у сфері управління передбачає функціонування трьох правових інститутів – народу, представницьких органів державної влади, а також виконавчих органів. Поряд з цим, сфера їх діяльності розмежовується за юридичною силою правових актів, котрі видаються. Якщо швейцарський народ уповноважений приймати конституційні акти, то представницький орган – закони, а уряд – нормативно-правові акти підзаконного рівня.

6. Особливістю проведення референдумів у США є те, що вони відбуваються у той день, що і вибори. При цьому, виборцю надається для здійснення волевиявлення лише один бюлетень, на котрому знаходяться усі блоки питань, котрі виносяться для реалізації народом обох форм прямого народовладдя. Спочатку у бюлетені розміщується інформація, котра стосується виборчого процесу (перелік кандидатів), а потім питання, які виносяться на референдум. Найбільшою популярністю у США користуються ініціативи. Відповідно до законодавства США, *ініціатива* передбачає внесення змін до закону чи конституції та пропонується громадянами через петицію до законодавчого органу чи безпосередньо до виборців. *Народний референдум* - процес, за допомогою якого виборці можуть подавати клопотання про вимогу народного голосування за новий закон, ухвалений законодавчим органом.

У США референдуми не є частиною федерального законодавчого процесу, однак, вони є поширеними на рівні місцевого самоврядування та на рівні штатів.

Аналіз думок конституціоналістів у США свідчить, що останні здебільшого вважають, що участь у референдумах повинна бути обов'язковою. Недотримання такого обов'язку, у свою чергу, повинно каратися штрафами. Водночас, голосування може бути проведено з використанням сучасних ІТ-технологій.

7. У Литовській Республіці питання внесення змін до Конституції, зміна форми правління, правового режиму, чи вирішення питань щодо національної самобутності держави розглядаються за ускладненою процедурою, котра забезпечує стабільність Основного Закону. Окрім традиційного голосування, Закон про референдум Республіки Литва регламентує також особливості голосування поштою, котре надає можливість взяти участь у референдумі громадянам, які за станом здоров'я чи з інших причин не можуть прийти на дільницю в день голосування на референдумі.

8. У Польщі діє Закон «Про загальнодержавний референдум» від 14 березня 2003 року. Заслуговує на увагу той момент, що голосування на референдумі може проводитися протягом одного або двох днів. Якщо голосування на референдумі проводиться протягом двох днів, референдум призначається у неробочий день та день, що передує йому. Зазначений польський закон встановлює такі вимоги щодо часу проведення референдуму: 1) якщо референдум проводиться протягом одного дня, голосування відбувається без перерв з 6.00 до 22.00; 2) якщо референдум проводиться протягом двох днів, голосування відбувається кожного з цих днів без перерви з 6:00 до 20.00, проте з перервою з 20.00 першого дня до 6.00. другого дня. У другому випадку, визначення результатів голосування окружним комітетом відбувається після закінчення голосування на другий день референдуму. При цьому слід звернути окрему увагу на дії комісії після завершення голосування в перший день: 1) герметизує отвір урни; 2) встановлює за протоколом: кількість невикористаних бюлетенів, кількість виданих бюлетенів (на підставі підписів осіб у списку виборців). Голова комісії після закінчення голосування у перший день референдуму закриває приміщення комісії та скріплює печаткою комісії вхід у приміщення. Відповідно до статті 91 Закону Польщі «Про загальнодержавний референдум» в один день може бути призначено декілька референдумів. У такому випадку протоколи голосування та протоколи результатів референдуму розміщуються окремо.

9. У Конституції та законах Бельгії інститут референдуму не є регламентованим. Розгляд питання та прийняття державно-владного рішення у такий спосіб є таким, що суперечить Основному Закону. У Бельгії за всю історію її розвитку був проведений лише один референдум загальнодержавного рівня у 1950 році щодо повернення короля Леопольда, щодо перебування якого на території держави діяла заборона уряду у зв'язку зі звинуваченнями у співпраці з нацистами. За результатами голосування (57 % виборців проголосували за повернення) Леопольд повернувся у Бельгію, проте на фоні розпалення громадянської війни згодом зрікся престолу.

Законодавство Бельгії про місцеве самоврядування закріплює можливість проведення референдумів місцевого рівня. Однак, правові наслідки вираження волі народу на місцях у такий спосіб характеризуються тим, що не є обов'язковими до імплементації, проводяться для виявлення позиції громадян, проте можуть бути враховані владою під час прийняття державно-владних рішень.

Таким чином, конституції держав світу умовно можна поділити на такі, що не містять навіть загальних засад організації та порядку проведення референдумів, а також ті, що регламентують такі засади надто детально.

10. Як правило, порядок організації та проведення загальнодержавного референдуму закріплюється у конституціях сучасних держав. Якщо говорити про членів ЄС (за винятком Кіпру, Нідерландів, Бельгії, Чехії, Мальти), то їх основні закони містять конституційно-правові норми, котрі регламентують:

- 1) предмет референдуму;
- 2) перелік умов, котрі дозволяють вважати референдум та його результати легітимними;
- 3) перелік умов та питань, з яких проведення референдуму не допускається;
- 4) можливість після прийняття закону законодавчим органом державної влади його затвердження шляхом голосуванні на референдумі та ін.

11. У сучасних демократичних державах законодавець прагне виробити найбільш досконалу модель інституту референдуму, у тому числі і загальнодержавного, оскільки останній відіграє неабияку участь у конституційному будівництві. При цьому ініціювання щодо проведення референдумів за конституційним законодавством багатьох зарубіжних держав є можливим, як правило, не лише органами державної влади, але і безпосередньо громадянами. Часто у конституціях зарубіжних держав встановлюються певні умови щодо легітимації референдумів. Як правило, йдеться про регламентацію кількості громадян, котрі здійснювали волевиявлення, а також голосували «за» пропозицію, котра виносилась на референдум (Польща, Італія, Австрія, Естонія). Щодо визначення таких умов на конституційному рівні слід зауважити, що здебільшого встановлюється необхідність участі більшості виборчого корпусу. Також в аспекті легітимації в основних законах може бути регламентовано кількість голосів щодо питання – більше половини з усіх, що були отримані.

12. Референдум як форма прямого народовладдя є характерним для багатьох сучасних демократичних держав та застосовується, як правило, у тих випадках, коли парламентські процедури видаються неефективними. Доцільність здійснення трансформації політико-правових інститутів, впровадження дієвих конституційно-правових стандартів щодо безпосередньої участі народу у прийнятті стратегічно важливих державно-політичних рішень, зумовлюють необхідність якісно нового перегляду особливостей загальнодержавного референдуму.

РОЗДІЛ 3

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРОВЕДЕННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ

3.1. Сучасний стан та проблеми конституційно-правового регулювання порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні

Належне законодавче закріплення механізмів реалізації народом свого волевиявлення шляхом участі у загальнодержавному референдумі має надважливе значення для практики його застосування. Референдум – це та форма прямої демократії, котра надає громадянам України право безпосередньо впливати на прийняття важливих державно-владних рішень. Народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні відповідно до статті 3 Конституції України, виключно йому належить право змінювати конституційний лад. І при цьому, ніхто не може узурпувати владу в Українській державі.

Після визнання неконституційним Закону України «Про всеукраїнський референдум» 26 квітня 2018 р., протягом декількох років жоден нормативний акт не охоплював повністю межі регулювання процедури референдуму. Проведення всеукраїнського референдуму регулювалось Конституцією України (нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили), міжнародно-правовими актами, що були ратифіковані Верховною Радою, Законом України «Про центральну виборчу комісію», «Про державний реєстр виборців» та іншими законами України.

Важливим документом, котрий визначає основні засади та параметри проведення загальнодержавного референдуму є Конституція України. Водночас, Конституція регулює питання всеукраїнського референдуму виключно в загальних поняттях та абстрактних рисах, не регламентує порядок реалізації такого права громадян тощо.

Згідно статті 69 Основного Закону Української держави, народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Розвиток інституту референдуму в Україні має безпосередній зв'язок із закладенням та формуванням демократичних начал у суспільстві.

Особливості проведення загальнодержавного референдуму в Україні регулюються Основним Законом Української держави, зокрема:

- стаття 38 (закріплює право громадян брати участь у всеукраїнському референдумі);
- статті 72-74 (регламентують питання призначення всеукраїнського референдуму президентом та парламентом, а також проголошення за народною ініціативою; визначають перелік питань, котрі вирішуються виключно всеукраїнським референдумом, а також тих питань, з яких референдум не допускається);
- п.2. ч.1. статті 85, котра серед повноважень Верховної Ради України виокремлює призначення всеукраїнського референдуму з питань зміни території України;
- п. 6 ч. 1 статті 106, котра серед повноважень Президента України виділяє призначення загальнодержавного референдуму, якщо йдеться про внесення змін до Розділу I «Загальні засади», Розділу III «Вибори. Референдум» та Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» (стаття 156); зазначене положення статті 106 передбачає, що саме президент проголошує референдум за законодавчою ініціативою.

Інститут загальнодержавного референдуму в Україні регулюється, окрім Конституції, Законом України «Про Центральну виборчу комісію», Законом України «Про державний реєстр виборців», а також спеціальним профільним Законом України, котрий був прийнятий 26 січня 2021 року – «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

Згідно положень Основного закону Української держави, проведення всеукраїнського референдуму може здійснюватися двома шляхами – у спосіб призначення та за народною ініціативою.

Відповідно до статті 72 чинної Конституції України всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України. Частина друга статті 72 Основного Закону Української держави вказує на те, що всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області [76]. Ця регламентована Конституцією процедура запроваджена, на наше переконання, для того, щоб виявити справжню (істинну) волю народу за виникнення умов, котрі дозволяють стверджувати, що така воля, а також воля представницького органу влади не збігаються.

Проголошення референдуму за народною ініціативою, а також питання, котрі розглядаються у такий спосіб, певним чином дозволяють сформулювати уявлення не лише про наявні проблеми у державному та суспільному житті, але і виявити ставлення осіб до чиновників, що перебувають при владі та здійснюють безпосередній вплив на формування державної політики.

Сучасна дослідниця В.В. Логачова пропонує розглядати референдум за народною ініціативою як форму громадського контролю за державною владою, ба, більше того, стверджує, що у перспективі можна буде говорити про окремий правовий інститут – громадського контролю за виборами та референдумами. У цьому контексті учена зазначає, що громадський контроль фактично надає реальну можливість громадянам безпосередньо здійснювати вплив на державно-суспільні процеси, що відбуваються. За умов здійснення такої форми прямої демократії як референдум, громадяни відчують себе «повноцінними учасниками відносин між державою та суспільством, при цьому не втрачаючи своїх прав громадянина, реалізують контроль над владою» [155, с.11].

Згідно Конституції України до осіб, котрі бажають брати участь у всеукраїнському референдумі, висуваються ті ж вимоги, котрих вимагає чинне законодавство і в аспекті проведення виборів, тобто: наявність громадянства України; досягнення вісімнадцятирічного віку; дієздатність (стаття 70) [76]. Особи, котрі наділені правом голосувати на загальнодержавному референдумі в Україні, внесені до Реєстру, котрий є публічним.

Слід зауважити, що положеннями Закону України «Про державний реєстр виборців» визначено, що «публічний характер Реєстру має на меті дотримання прав людини, гарантованих Конституцією України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і забезпечується публічним контролем за дотриманням вимог Конституції та законів України у процесі ведення Реєстру ... для підготовки та проведення голосування на виборах або референдумі орган ведення Реєстру для кожної звичайної виборчої дільниці, утвореної на території, на яку поширюються його повноваження, а також для спеціальних виборчих дільниць, утворених в установах виконання покарань, складає на основі відомостей Реєстру попередні списки виборців. Орган ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України складає попередні списки виборців для кожної закордонної виборчої дільниці». Відповідно до п. 2 статті 14 цього ж нормативно-правового акта «розпорядником Реєстру є Центральна виборча комісія. Розпорядник Реєстру: 1) забезпечує та контролює дотримання вимог цього Закону у процесі створення та ведення Реєстру; 2) забезпечує організаційне і технологічне функціонування Реєстру; 3) забезпечує закупівлю товарів, робіт та послуг для функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру; 4) має доступ у режимі читання до всієї бази даних Реєстру; 5) забезпечує контроль за цілісністю бази даних Реєстру, повнотою і коректністю персональних даних Реєстру та ініціює проведення органами ведення Реєстру перевірки виявлених некоректних відомостей Реєстру; 6) надає доступ до бази даних Реєстру та встановлює порядок такого доступу відповідно до цього Закону; 7) здійснює ведення

системних класифікаторів; 8) здійснює інші повноваження, передбачені законом» [156].

Важливу роль під час проведення загальнодержавного референдуму в Україні відіграє Центральна виборча комісія, котра наділена відповідними повноваженнями, а саме: 1) забезпечує реалізацію та захист права на участь у референдумах; 2) забезпечує додержання встановлених чинним законодавством України принципів референдного процесу, здійснює контроль за дотриманням таких нормативно-правових приписів, а також забезпечує його однакове застосування на усій території України; 3) «здійснює консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з референдумів, приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми»; 4) «готує пропозиції щодо вдосконалення законів з питань проведення виборів та референдумів»; 5) здійснює забезпечення акредитації «офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій відповідно до закону, видає їм посвідчення»; 6) «здійснює заходи щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів, в тому числі щодо навчання членів виборчих комісій з відповідних виборів та референдумів»; 7) здійснює публікацію інформативного матеріалу щодо особливостей референдного процесу в Україні; 8) «приймає рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час проведення виборів та референдумів у порядку, визначеному законом»; 9) «приймає рішення про проведення експериментів та пілотних проектів під час організації підготовки і проведення виборів та референдумів, зокрема, при підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування на виборчих дільницях, з використанням інноваційних технологій, технічних і програмних засобів у порядку, визначеному законом» тощо [157].

Слушною є позиція дослідника В.Федоренка, котрий визначає всеукраїнський референдум як різновид конституційно-правових відносин, «що виникають в процесі безпосередньої реалізації народного суверенітету». У

зв'язку цим дослідник пропонує виокремлювати такі елементи цих правовідносин як суб'єкти (а також їх права та обов'язки) та об'єкти. Суб'єктів загальнодержавного референдуму в Україні учений пропонує розуміти як «особливе коло учасників конституційно-правових відносин, які виникають внаслідок реалізації ними своїх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків на підставі конституційно-правових норм законодавства про всеукраїнський референдум». До них науковець відносить такі: «громадяни України, Український народ, держава, уповноважені державні органи, політичні партії та громадські організації». В. Федоренко здійснив також класифікацію суб'єктів всеукраїнського референдуму залежно від стадії референдного процесу на такі різновиди: 1) суб'єкти ініціювання (не менше трьох мільйонів громадян, парламент, президент); 2) суб'єкти призначення (проголошення) – парламент, президент; 3) суб'єкти підготовки (організації) і проведення (виборчі комісії, збори громадян за місцем проживання тощо); 4) суб'єкти голосування (громадяни, котрі наділені правом голосу). Так, суб'єктами голосування на всеукраїнському референдумі є дієздатні громадяни України, які досягли 18-річного віку на день голосування. Водночас, «об'єктом всеукраїнського референдуму є положення Конституції України, законопроекти (закони) та інші важливі рішення загальнодержавного значення. При цьому об'єкт всеукраїнського референдуму в цілому співпадає з його предметом за винятком випадків, коли мова йдеться про внесення змін до положень Основного Закону чи про ратифікаційні всеукраїнські референдуми» [75, с.11-12].

На наше переконання, *право народу на загальнодержавний референдум* – це встановлена чинним законодавством сукупність його юридичних можливостей безпосередньо виявляти свою волю при вирішенні важливих питань загальнодержавного значення. Право громадян на загальнодержавний референдум, на відміну від виборчого права, є виключно активним референдумним правом. Таке твердження логічно впливає із сутності об'єкту референдуму (законопроект, питання).

Право громадян на загальнодержавний референдум в Україні закріплено у статті 38 Конституції України – право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Таке право тісно пов'язане із іншими правами, котрі закріплені у Розділі 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України. Йдеться, до прикладу, про право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань – кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір (стаття 34).

Важливе значення в аспекті ефективності референдного процесу в Україні відіграє законодавче закріплення особливостей здійснення волевиявлення народу у такий спосіб, а також чітке розмежування функцій народу та публічної влади у цій сфері, встановлення взаємозв'язку та способів їх взаємодії у вирішенні питань загальнодержавного значення. У цьому аспекті звернемо увагу на положення Національної стратегії у сфері прав людини, відповідно до якої «потребують вдосконалення механізми реалізації безпосередньої демократії, а також механізми взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади, органами місцевого самоврядування в процесі прийняття рішень, у тому числі щодо вирішення питань місцевого значення» [158].

Зазначимо, так як загальні засади проведення референдуму закріплені лише у Конституції, у дуже малому за обсягом та змістом розділі, належного механізму реалізації волі народу у такий спосіб до кінця січня 2021 року просто не існувало. Зрозуміло, що Основний Закон не повинен детально регламентувати процедуру проведення загальнодержавного референдуму та її особливості тощо, цього й не потрібно. На те він і є Основним. Поряд із цим, як окрема сфера (осередок) державного, суспільного життя, референдум обов'язково повинен бути закріплений на законодавчому рівні. Вирішення такого роду питання стало нагальною потребою. Бо до моменту прийняття Закону України «Про

народовладдя через всеукраїнський референдум», можна було стверджувати, що виразити волю народу у такий спосіб є неможливим.

Не беручи до уваги позитивний досвід всеукраїнського референдуму, котрий було проведено на території нашої держави 1 грудня 1991 р., спроба ініціювати референдум без наявного документу його проведення була б марною. Наявність суттєвих прогалин в національному законодавстві вказала законодавцю на недостатню розробленість вищевказаного питання та потребувала приведення чинного законодавства до того рівня, який зміг би забезпечити українському народові можливість втілювати свої права у реальність. Через відсутність законодавчого закріплення чіткого порядку організації та проведення такої форми безпосереднього виявлення волі народу, практика його проведення не є станом на сьогодні обширною.

Дійсно, якщо говорити про можливість проведення за необхідності загальнодержавного референдуму, то варто сказати, що це стало ймовірно можливим після прийняття вищезгаданого закону, котрий регламентує порядок організації та проведення такої форми прямого народовладдя. Проведення референдуму без такого важливого документа було б нелегітимним. Звідси випливає, що народ до відносно недавнього часу був фактично позбавлений можливості реалізувати своє право на безпосереднє волевиявлення шляхом референдуму, бо закону, який би чітко регулював питання його проведення не було. Видається досить позитивним і те, що рекомендації та зауваження, котрі були сформульовані Головним управлінням певним чином було взяті до уваги та враховані, а сам законопроект «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» у ході парламентської процедури був доопрацьований.

У Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» було вказано на те, що «всеукраїнський референдум є одним із головних інститутів прямої демократії та безпосереднього волевиявлення громадян із найважливіших питань загальнодержавного значення. Наочно це було продемонстровано у 1991 році, коли на всеукраїнському референдумі Український народ підтвердив Акт проголошення

незалежності України, розпочавши новий етап в історії України як самостійної, незалежної, суверенної держави. На той час Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 року забезпечив повну легітимацію народного волевиявлення. Водночас із прийняттям Конституції України у 1996 році низка його положень вже не узгоджувалася з нормами Основного Закону України. Тому попри легітимність результатів всеукраїнського референдуму, що був проведений у 2000 році, закономірно постало питання імплементації його результатів. Тим самим ще раз підтвердилося важливе значення для розбудови демократичної державності належних правових засад інституту всеукраїнського референдуму... Прийнятий у 2012 році Закон України "Про всеукраїнський референдум" був визнаний Конституційним Судом України неконституційним у зв'язку з виявленим порушенням визначеної у Конституції України процедури розгляду та ухвалення, також встановленням нелегітимності його мети та невідповідності положень вимогам Основного Закону (Рішення від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018). Внаслідок цього у законодавстві утворилася прогалина у правовому регулюванні інституту всеукраїнського референдуму» [159].

Цікавим є той факт, що «заступник голови комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Аліна Загоруйко сказала, що комітет 17 червня розглянув всі три проекти, але підтримав тільки президентський, тому що ОТЗЖ пропонує референдум виключно за народною ініціативою, а "Батьківщина" допускає установчий референдум про прийняття нової Конституції (а чинна Конституція передбачає лише внесення змін до Основного закону)» [160].

Щодо пропозиції проведення загальнодержавного референдуму виключно за народною ініціативою варто зазначити, що законодавче закріплення такого положення повинно було б передбачати і внесення змін до Конституції України. До прикладу, внесення змін до Розділів I, III, XIII однією із своїх стадій має затвердження таких змін референдумом, що призначається главою Української держави.

Якщо говорити про доцільність законодавчого закріплення процедури прийняття нової конституції, ми вважаємо, таке впровадження є неприпустимим. Можна прийняти безмежну кількість поправок до Основного закону, якщо цього вимагатиме розвиток суспільних відносин, правової держави та громадянського суспільства, однак, прийняття нової Конституції, як і відміна чинної, є неприпустимими діями.

Наведемо приклад. Припустимо, Конституція України була визнана такою, що втратила чинність, а нову конституцію ще не прийнято. Що ж тоді? Виникає не тільки прогалина, котра ставить під сумнів конституційність усіх правових актів, котрі функціонують у державі, створюється серйозна загроза незалежності України. Така ситуація може стати причиною незаконного захоплення українських земель іншими державами.

Ми одностайні з думкою А. Янчука, що «в Україні ще повною мірою не досліджено цикл здійснення народом влади безпосередньо, не набуто значного досвіду організації та проведення окремих форм здійснення такої влади, застарілою, а часом і відсутньою є законодавча основа безпосередньої реалізації влади народом в окремих формах» [1, с. 33].

Насправді «чимало проблем практичного застосування референдумів ... зумовлювалось недосконалістю законодавчого регулювання даного інституту» [30, с. 16]. При цьому в Україні з моменту проголошення незалежності було внесено на розгляд Верховної Ради України близько двадцяти законопроектів [161, с.34].

Слід зауважити, що 21 жовтня 2020 року була організована онлайн прес-конференція на тему «Чи можна в Україні провести референдум і що з цим робити». На цій конференції була висунута теза: «Ми перебуваємо на завершенні прийняття цього нормативно-правового акта: він пройшов уже комітет, друге читання (погодження профільного комітету щодо ухвалення у другому читанні), зараз відпрацьовується з юристами. Із 3 листопада ми станемо знову до стандартних пленарних засідань. І, можливо, не у перший (пленарний) тиждень (у листопаді), а на найближчі тижні буде винесено цей законопроект у зал».

Законопроект очікує свого розгляду на третьому читанні законодавчої процедури (він не може бути прийнятий одразу після першого або другого читань, оскільки кількість статей у ньому перевищує 100) [162].

Безперечним позитивним кроком у напрямку розвитку референдної демократії є прийняття Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

Ми частково згадали про цей закон у підрозділі 1.1. нашого дисертаційного дослідження, однак, у рамках дослідження сучасного стану та проблем конституційно-правового регулювання порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні, на наше переконання, варто більш детально розглянути його основні положення для того, щоб виявити доцільність впровадження деяких норм права, котрі знайшли своє відображення у зазначеному законі.

Власне, сам закон складається з 133 статей, котрі містяться у тринадцяти розділах:

- I. Загальні положення;
- II. Призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму;
- III. Організація та проведення всеукраїнського референдуму;
- IV. Комісії з всеукраїнського референдуму;
- V. Списки виборців;
- VI. Фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення всеукраїнського референдуму;
- VII. Гарантії діяльності суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму, міжнародних спостерігачів;
- VIII. Інформаційне забезпечення всеукраїнського референдуму;
- IX. Агітація всеукраїнського референдуму;
- X. Голосування та встановлення результатів всеукраїнського референдуму;
- XI. Правові наслідки всеукраїнського референдуму;
- XII. Оскарження порушень законодавства про всеукраїнський референдум;
- XIII. Прикінцеві положення [59].

Слід зауважити, що зміст Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» передбачає і внесення змін до чинного законодавства України, зокрема, до:

- 1) Кодексу адміністративного судочинства України [163] (стаття 19 щодо визначення категорій справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, а також стаття 273 та 276);
- 2) Закону України «Про політичні партії в Україні» [164] (стаття 14);
- 3) Закону України «Про Центральну виборчу комісію» [157] (стаття 20);
- 4) Закону України «Про запобігання корупції» [165] (стаття 11);
- 5) Закону України «Про Конституційний Суд України» [166] (стаття 75) [167].

У Висновку, котрий був сформульований ще на проект Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» вказувалось на те, що «Головне управління підтримує необхідність прийняття закону, який врегулює питання організації та проведення всеукраїнського референдуму, адже відсутність законодавчого механізму реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами через всеукраїнський референдум (ст. 38 Конституції України) є істотною прогалиною вітчизняного законодавства...». До законопроекту було висловлено деякі зауваження. Одним із незначних зауважень стала необхідність внесення змін до Закону України «Про міжнародні договори України» (зادля гармонізації вітчизняного законодавства в контексті ратифікації міжнародних довогорів). Наступне стосувалося формулювання *«не менш як у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць, зазначених в частині другій статті 133 Конституції України»*, котре суперечить п.2 статті 72 Конституції України. Так, «Конституція України вимагає зібрати підписи не менше як у двох третинах областей, а законопроект вимагає зібрати підписи у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць, до яких згідно з ч. 2 ст. 133 Основного Закону України, крім областей, віднесено Автономну Республіку Крим, міста Київ і Севастополь.» [168, с.1, 3-4].

Щодо останнього зауваження, котре стосувалося частин Української держави, у котрих вимагається збір підписів, варто зауважити, що у Законі цю колізію вже усунуто, а положення узгоджені з чинною Конституцією України. Так, відповідно до ч. 2 статті 16 Закону «Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення всеукраїнського референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тисяч підписів у кожній області» [169, с.7-8].

Безперечним позитивом Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» є можливість використання системи електронного голосування (тут потрібен виважений та оптимальний підхід для належного забезпечення якості процесу). Поряд з цим, такі норми фактично поки що не мають належного механізму реалізації, так як закону, котрий регламентував би порядок застосування е-голосування на сьогодні немає.

Що ж до можливості застосування електронного голосування, у вищезгаданому висновку вислювлюються деякі побоювання, пов'язані насамперед із тим, що «правове регулювання організації та порядку такого голосування є фрагментарним та недостатнім для реалізації цієї ідеї з дотриманням основоположних правових стандартів. У цьому контексті найбільше занепокоєння викликає складність дотримання принципу таємного голосування (ст. 5 та ст. 11 проекту), адже *обов'язкова верифікація громадян під час такого голосування не дозволяє забезпечити таємницю волевиявлення*». Ще однією проблемою у цьому ключі є те, що зі змісту законопроекту можна зробити висновок, що «забезпечення електронного голосування здійснюється за допомогою інформаційно-аналітичної системи, порядок функціонування та створення якої визначається підзаконним актом Центральної виборчої комісії, положення якого, очевидно, мають заповнити неврегульовані цим Законом питання щодо електронного голосування. У зв'язку із цим варто зауважити, що п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлено, що виключно законами

України визначаються організація і порядок проведення референдумів» [168, с.3-4].

Також, виходячи зі змісту закону, його норми побудовані таким чином, що не вимагають внесення змін до Виборчого Кодексу України.

Цікаво, що у проєкті закону передбачалось наділення Центральної виборчої комісії додатковими повноваженнями, розширення її компетенції за рамки її функціонального призначення. На наше переконання, цілком неприйнятним був би розгляд Центральною виборчою комісією питання про відповідність законопроектів, котрі виносяться на всеукраїнський референдум, Конституції України. Для вирішення питань конституційності правових актів в Україні існує спеціально створений на те орган – Конституційний Суд України, котрий є єдиним органом конституційної юрисдикції.

Таку грубу помилку було виправлено, відповідно до п. 1 статті 21 Закону України «Про народовладдя через референдум» «Контроль за відповідністю Конституції України (конституційністю) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, а також міжнародного договору про зміну території України, що вноситься до Верховної Ради України, здійснює Конституційний Суд України за зверненням суб'єкта права на конституційне звернення в порядку, встановленому законом» [169, с.10].

Конституція України визначає перелік питань, котрі не можуть бути розглянуті на референдумі, а також питання, які вирішуються виключно шляхом всеукраїнського референдуму. Так, згідно статті 73 Основного Закону виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України [76].

Згідно положень Конституції України референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (стаття 74 Конституції України) [76]. Цікаво, що Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» значно розширює такий перелік та відносить до таких питань: «1) що суперечать положенням Конституції України,

загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї; 2) що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації; 3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі; 4) щодо питань податків, бюджету, амністії; 5) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду» [169, с.1-2].

З питаннями 2) та 3) все більш-менш зрозуміло, це фактично питання, котрі відповідно до статті 157 Розділу XIII Конституції України не допускають внесення змін до Основного закону. Другий пункт стосується Розділу II Конституції, а ось пункт 3 містить фундаментальні положення, котрі містяться у Розділі I Конституції. Це означає, що положення пункту 3 все ж передбачають проведення референдуму, котрий за цим же новим законом призначається Указом Президента України. Так, питання «спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі» не можуть висуватись на всеукраїнський референдум, але все ж значна частина положень, котрі містяться у Розділі I Основного закону на ньому затверджуються.

Ми певним чином «виправдовуємо» законодавця у цьому аспекті тим, що він прагнув у профільному законі вкотре наголосити, що зміна території України в жодному випадку не передбачає скасування незалежності України, приєднання її території чи окремих частин до складу інших держав, а також не має на увазі і розколу суспільства та ворожнечу всередині нього.

Водночас, зазначена вище ситуація за певних умов може бути використана не на користь української державності та може становити загрозу незалежності України.

У цьому аспекті ми хочемо звернути увагу на псевдореферендум, котрий у незаконний спосіб призвів до анексії Автономної Республіки Крим.

Як було зазначено у Заяві Міністерства закордонних справ України з нагоди п'ятої річниці схвалення резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Територіальна цілісність України», « ... т. зв. «референдум» 16 березня 2014 року є незаконним та не може стати основою для будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим або міста Севастополя, та закликала всі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи не визнавати будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на основі згаданого вище «референдуму». Незважаючи на санкції та чітку вимогу міжнародної спільноти, Російська Федерація не відмовилася від окупації Криму. Навпаки, триваючі грубі порушення прав людини в Криму та мілітаризація півострова є лише «верхівкою айсберга» розгорнутої Росією масштабної кампанії порушення норм і принципів міжнародного права, закріплених у Статуті ООН, міжнародного гуманітарного і морського права й міжнародного права у галузі прав людини. Саме через такі нахабні дії РФ Генеральна Асамблея ухвалила резолюції 71/205, 72/190, 73/263 «Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, Україна» та 73/194 «Проблема мілітаризації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (Україна), а також частин Чорного та Азовського морів», у яких засуджується тимчасова окупація Криму Росією та міститься вимога до Російської Федерації, як окупаційної влади, дотримуватися всіх своїх зобов'язань за міжнародним правом» [170].

Так, у Резолюції №68/262 щодо територіальної цілісності України Генеральна Асамблея ООН підкреслює той факт, що референдум, котрий був проведений в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року не був санкціонований Україною. Як наслідок такого висновку, Асамблея: «підтверджує свою прихильність суверенітету, політичній незалежності, єдності та територіальній цілісності України у її міжнародно визнаних кордонах; закликає всі держави відмовитись і утриматися від дій, спрямованих на часткове

або повне порушення національної єдності та територіальної цілісності України, включаючи будь-які спроби змінити кордони України загрозою чи застосуванням сили чи іншими незаконними засобами; закликає усі сторони негайно домагатися мирного врегулювання ситуації щодо України шляхом прямого політичного діалогу, проявляти стриманість, утримуватися від односторонніх дій та запальної риторики, що може посилити напруженість, та повною мірою брати участь у міжнародних посередницьких зусиллях; вітає зусилля Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі та інших міжнародних та регіональних організацій щодо надання Україні допомоги у захисті прав усіх осіб в Україні, включаючи права осіб, які належать до меншин; підкреслює, що референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року, не маючи чинності, не може стати підставою для будь-якого зміни статусу Автономної Республіки Крим або міста Севастополя; закликає всі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи не визнавати будь-яких змін статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на підставі вищезазначеного референдуму та утримуватися від будь-яких дій чи угод, які можуть трактуватися як визнання будь-якої зміни такого статусу». Що ж до результатів голосування, то 100 держав проголосувало «за», 11 – «проти», а 58 – «утримались» [171].

Ми звернули увагу у дослідженні на псевдореферендум у Автономній Республіці Крим, аби показати до яких жахливих наслідків може призвести незаконне використання референдуму всупереч чинному законодавству України та задля досягнення власних амбіційних цілей державою-окупантом. Населення окремої частини території Української держави не може вирішувати питання зміни території знову ж таки усієї держави. Це положення норми права, котра закріплена у нормативно-правовому акті найвищої юридичної сили – Конституції України.

У Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Щодо ситуації з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь, Україна» 73/263 від 22 грудня 2018 року, вказано на те, що «вплив конфлікту на економічні та соціальні

права, включно з доступом до основних послуг, повідомлення про свавільні затримання і катування, порушення у здійсненні правосуддя і прав на справедливий судовий розгляд, обмеження основоположних свобод, а також дискримінація, насильство і нетерпимість щодо меншин. Всі ці питання загострює стійка відсутність відповідальності, яку УВКПЛ визначив як головний фактор впливу для продовження порушень прав людини. Україна повинна боротися з безкарністю шляхом забезпечення відповідальності за всі порушення міжнародного права в галузі прав людини та міжнародного гуманітарного права, незалежно від приналежності порушника або особи жертви, супроводжуючи цю роботу наданням засобів правового захисту всім жертвам порушень» [172, с. 13].

Так, одним з питань, котре являється предметом референдуму, є відповідно до Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» зміна території України. Таке положення міститься і в Конституції України, згідно статті 73 якої «виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України». Призначає такий референдум відповідно до Конституції України Верховна Рада України (п.2. статті 85) [76].

Таким чином, в Основному Законі «відображений підхід, за яким для територіальних змін необхідне волевиявлення в межах усієї держави. Зокрема, у ст. 73 Конституції зазначається, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. Тобто зміна території країни неможлива без проведення національного референдуму та не може бути предметом місцевого референдуму. Окрім того, призначення референдуму про зміну території є виключною компетенцією Верховної Ради України (ст. 73, п. 2 ч. 1 ст. 85 Конституції України)» [173].

Поряд з цим, у Законі зазначено, що «всеукраїнський референдум не може бути проголошений (призначений), якщо відповідно до висновку Конституційного Суду України питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, або міжнародний договір про зміну території України, що вноситься до Верховної Ради України для

надання згоди на його обов'язковість, не відповідає Конституції України (є неконституційним)» [169, с. 10-11].

Що ж до питань, віднесених «до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду», то варто зауважити, що: по-перше, народ частково делегував свої повноваження виключно Верховній Раді України, у тому числі щодо прийняття законів; по-друге, представників правозахисних органів та судових інстанцій народ не обирає та не призначає. Таке питання логічно не може розглядатись на референдумі.

З іншого боку, народ не може розглядати на всеукраїнському референдумі і питання припинення повножень парламентаріїв. Так, згідно статті 81 Конституції України «Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України; 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто; 6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції; 7) його смерті» [76].

У цьому аспекті хотілося б також звернути увагу на таке питання, котре є предметом всеукраїнського референдуму, як «про втрату чинності законом України або окремими його положеннями». Єдиним законодавчим органом в Україні є Верховна рада України, одним з її повноважень є прийняття законів (п.3 статті 85 Конституції України), а також постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу (стаття 91). При цьому право законодавчої ініціативи в Україні належить главі держави, парламентаріям та уряду, і такий перелік є вичерпним.

Вищезазначене питання, котре відповідно до Закону є предметом референдуму, також і не потребує жодного затвердження (п.1. статті 4 Закону), більше того, «новий всеукраїнський референдум з питань, що раніше були підтримані на всеукраїнському референдумі, може бути проведено не раніше як через три роки з дня оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму» (п.2. статті 4 Закону)» [169, с. 2]. На наше переконання, це не дає народу фактичні державно-владні повноваження, а виглядає як спроба нівелювання терміну «представницька демократія».

Слід зазначити, що питанню організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні присвячений окремий розділ Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». Незважаючи на назву цього розділу «Організація та проведення всеукраїнського референдуму», у ньому містяться статті, котрі регламентують питання загальнодержавного та закордонного округів, постійно діючих та тимчасових спеціальних виборчих дільниць, у тому числі спеціальної дільниці з електронного голосування. Комісіям всеукраїнського референдуму присвячений окремий розділ IV досліджуваного закону. Окрім окружних та дільничних комісій передбачається також функціонування і дільничних комісій з електронного голосування.

Члени комісій наділені правами («1) брати участь у підготовці питань, що вносяться на розгляд комісії з всеукраїнського референдуму; 2) виступати на засіданнях комісії з всеукраїнського референдуму, ставити іншим учасникам засідання запитання щодо порядку денного, вносити пропозиції з питань, віднесених до повноважень комісії; 3) за дорученням відповідної комісії з всеукраїнського референдуму перевіряти діяльність комісій нижчого рівня; 4) безперешкодно відвідувати приміщення комісій з всеукраїнського референдуму, знайомитися з документами комісії з всеукраїнського референдуму, членом якої він є, та комісій нижчого рівня на відповідній території; 5) на відшкодування шкоди, заподіяної його життю, здоров'ю чи майну у зв'язку з виконанням обов'язків члена комісії з всеукраїнського референдуму, у тому числі витрат на відрядження, пов'язаних з виконанням обов'язків члена комісії, у порядку та

розмірі, встановлених Кабінетом Міністрів України») та обов'язками («1) додержуватися Конституції України, цього Закону та інших законів України; 2) брати участь у засіданнях комісії з всеукраїнського референдуму; 3) виконувати рішення відповідної комісії з всеукраїнського референдуму, рішення комісій з всеукраїнського референдуму вищого рівня та обов'язки члена комісії з всеукраїнського референдуму») [169, с. 49-50].

Політичні партії, а також громадські організації мають право брати участь у процесі проведення загальнодержавного референдуму в Україні за умови, що були зареєстровані як прихильники або ж опоненти питання, котре виноситься на розгляд народу.

У Законі закріплюється також конституційно-правовий статус та особливості участь у референдумному процесі офіційних спостерігачів (ст. 80-84), у тому числі міжнародних (стаття 85).

Відповідно до положень статті 94 досліджуваного закону «висвітлення офіційної позиції Президента України та Верховної Ради України про проведення всеукраїнського референдуму щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України та всеукраїнського референдуму про зміну території України не є агітацією всеукраїнського референдуму». Поряд з цим, «Агітація всеукраїнського референдуму – це здійснення будь-якої діяльності, що має на меті спонукання виборців на всеукраїнському референдумі голосувати за чи проти питання всеукраїнського референдуму. До агітації також належать повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються суб'єктами процесу всеукраїнського референдуму» [169, с. 99]. На наше переконання, офіційна позиція як Президента України, так і українського парламенту, неминуче спонукатимуть виборців до прийняття того чи іншого рішення. Навряд чи є можливим висвітлити офіційну позицію, яка по суті є висловленням думок щодо питання, безсторонньо. У зв'язку з цим, ми вважаємо за доцільне виключити із закону ч. 2 п. 1 статті 94 Розділу IX «Агітація всеукраїнського референдуму».

Безперечним позитивом Закону є положення пункту 7 статті 100, котре регламентує питання непрямого підкупу виборців, сутність якого полягає у здійсненні дій щодо матеріального збагачення виборців, а також надання їм пільг, послуг та різномітного характеру пільг.

Як вже зазначалося, власне, процедура самого голосування може відбуватися як за допомогою бюлетенів, так і електронним способом. Порядок організації та проведення голосування на виборчих дільницях є схожим до того, який ми застосовуємо на виборах. Бюлетень вважається недійсним, якщо: «1) ... відсутня печатка відповідної дільничної комісії з всеукраїнського референдуму; 2) якщо в бюлетені зроблено більш як одну позначку у відповідних квадратах; 3) якщо в бюлетені не поставлено жодної позначки; 4) якщо не відокремлено контрольний талон бюлетеня; 5) якщо неможливо з інших причин встановити зміст волевиявлення виборця» [169, с. 128]. Виборець має право знаходитись у приміщенні, де відбувається голосування, лише протягом часу реалізації свого волевиявлення.

Пункт 2 статті 22 Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» наголошує: «процес всеукраїнського референдуму завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму» [169, с.11].

Також законопроект врегульовує і надважливе питання, котре стосується порядку підписання та оприлюднення правових актів, котрі приймаються шляхом проведення загальнодержавного референдуму в Україні.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-2/2008 за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі), «процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, у Конституції України не врегульовано. Це питання виключно законодавчого органу і не належить до компетенції

Конституційного Суду України» [174]. Це Рішення Конституційного Суду України у досліджуваному контексті є вкрай актуальним.

Так, відповідно до положень пункту 1 статті 119 Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», «затверджений (прийнятий) на всеукраїнському референдумі закон протягом п'яти днів після офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму офіційно оприлюднюється в порядку, встановленому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України» [169, с.150].

Всеукраїнський референдум за Законом України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» не може проводитись одночасно з виборами (за винятком позачергових місцевих. При вивченні зарубіжного досвіду у досліджуваній сфері ми дійшли висновку, що ряд розвинутих держав все ж практикують проведення референдумів одночасно з виборами, а деякі ні (розділ 2 дисертації). Залишається не до кінця зрозумілим, чому ж таки, проведення референдуму разом з позачерговими виборами місцевого рівня дозволено.

Позитивом закону є можливість оскарження порушень, котрі мали місце під час організації та проведення загальнодержавного референдуму. Цьому питанню присвячений Розділ XII. Таке оскарження можна здійснювати як до суду, так і до виборчих комісій.

На думку деяких сучасних науковців та політиків, процедура є ускладненою, що, з одного боку, робить процедуру проведення референдуму дещо заплутаною безпосередньо для громадян, а з іншого – певним чином застерігає від зловживання деякими політичними силами щодо розгляду народом бажаного для них питання та прийняття рішення на їх користь. При цьому питання конституційно-правового регулювання реалізації права громадян на загальнодержавний референдум досі залишається відкритим. У цьому аспекті зазначимо, що якість закону про всеукраїнський референдум безперечно є вагомим чинником, від якого залежить застосування досліджуваного інституту народовладдя.

Також хотілося б звернути увагу, що питання місцевого референдуму досі залишається неврегульованим. На думку С.М. Пінеги, «кожний регіон має провести мінімум 2 референдуми (питань на місцях не бракує). По результатах будуть виявлятися недоліки та «вузькі» місця і в технічному і в логічному аспекті. Тільки після того можна виходити на загальнодержавний рівень» [175]. Така позиція цілком має право на існування, оскільки загальнодержавний референдум – це не іграшка, а окремий правовий інструмент, правові наслідки якого без сумнівів впливатимуть на суспільство, правове життя держави.

3.2. Конституційно-правові аспекти вдосконалення загальнодержавного референдного процесу України

Проблематика референдуму в Україні сьогодні належить до основних конституційно-правових питань у сфері безпосередньої демократії. Якщо стверджувати, що пряма демократія завжди краща, ніж непряма, і що непряма (або представницька) демократія – це не що інше, як компроміс, то можна дійти висновку, що загальнодержавний референдум є деякою мірою альтернативою парламентського процесу, однак, він не може його виключати.

На думку дослідника В.Федоренка, «серед комплексу чинників політичного, економічного, суспільного та духовного характеру найбільший вплив на впровадження інституту всеукраїнського референдуму мали вітчизняні та зарубіжні політикоправові доктрини народного суверенітету, глибокі історичні традиції народовладдя на терені України та позитивний досвід проведення референдумів і, насамперед, щодо затвердження державного суверенітету». Поряд з цим, «в окремих випадках референдуми стають демократичним знаряддям легалізації антинародних рішень (референдуми 1933, 1934 і 1938 рр. у нацистській Німеччині)» [75, с.8]. Як зазначає О.Гончаренко, «у руках лідерів, схильних до авторитаризму, референдум може стати небезпечним для демократії» [176].

Як влучно зазначає А. Савчук, «положення про можливість використання референдуму як зброї проти парламенту у світовій теорії сформульовано давно.

У 1931 році Каре де Мальбер визначив три засоби щодо зменшення всемогутності парламенту: створення сильної виконавчої влади, введення контролю за конституційністю законів та референдум. Тобто референдуми є надзвичайно небезпечним інструментом, оскільки мають складну природу та суперечливу суспільно-політичну роль, що потребує посиленої уваги до їх законодавчого регулювання. Проведений аналіз зарубіжного досвіду використання референдумів показує, що вони можуть бути як інструментом у руках політичних меншин, так і механізмом подолання внутріпартійних поділів, громовідводом для суспільних розбіжностей. Разом з тим референдум може бути: наслідком неспроможності розв'язання політичною елітою проблем і перенесенням відповідальності за їх вирішення на весь електорат; добре організованою політичною дестабілізацією, спричиненою партійними розколами; мобілізацією противників прийняття рішення, організацією громадських протестів. Тому слід погодитися з думкою В. Федоренка про те, що референдуми як ефективну форму безпосередньої народної правотворчості недоцільно застосовувати під час кризових явищ у суспільстві та державі, оскільки їх ефективність може гарантуватись лише за умови громадянської злагоди та стійких демократичних традицій у суспільстві» [43, с. 24].

І справді, інститут референдуму може бути небезпечним за умов, якщо у такий спосіб зацікавлені особи намагатимуться добитися прийняття «бажаних» законів всупереч волі парламенту. Загрозу становить і висунення на розгляд народу питань, котрі можуть мати своїм наслідком розкол суспільства [177]. Окрім зазначеного, результати референдумів, як правило, можуть відображати настрої громадян та ставлення до сучасної влади. Таким чином, наслідками такої форми демократії буде не стільки безпосереднє волевиявлення, як акція протесту владі. З іншого боку, рішення представницької влади відображає політичний консенсус [178].

Як справедливо зауважує Л. Нагорна, «політичні уподобання людей і, відповідно, їхню поведінку формують не лише об'єктивні інтереси, але й суб'єктивні уявлення про норму і відхилення від неї. Поняття й терміни можуть

бути знаряддям політичної мобілізації і конструювання конфліктного політичного простору — навіть у тому разі, коли самі політичні актори не ставлять перед собою такої мети» [179, с. 14].

Форми безпосереднього народовладдя в Україні були розглянуті у дисертаційному дослідженні О. Галус. Учена зауважує, що «досить часто форми безпосереднього народовладдя недоброчесно використовуються політичними партіями, іншими інститутами громадянського суспільства як інструмент здобуття влади. Так, мають місце зловживання на різних етапах виборчого та референдного процесу, проведення платних мітингів, підкуп виборців та інше. Практика здійснення різноманітних форм безпосереднього народовладдя останніми роками свідчить, що без його належного нормативно-правового врегулювання, запровадження юридичної відповідальності за порушення права народного суверенітету, створення дієвого організаційно-правового механізму його здійснення втрачається сутність безпосереднього народовладдя як реального волевиявлення громадян України» [14, с.2].

Так, інститут загальнодержавного референдуму за умови неправильного використання характеризується також і рядом недоліків. Негативні аспекти референдуму як форми безпосереднього волевиявлення народу полягають у такому:

1) виникає плутанина у свідомості виборців «by the an avoidable complexity of the ballot», що викликана складністю виборчого бюлетеня, та якої можна уникнути [31];

2) можуть зустрічатися випадки «зв'язування волі» громадян відповідно корисливих цілей зацікавлених осіб; при використанні засобів масової інформації, котрі не є політично нейтральними, може здійснюватись неправомірний вплив на результати референдуму;

3) відсутність інституту персональної відповідальності в аспекті прийняття рішень;

4) питання, котрі виносяться на референдум, можуть спричинити міжособистісну ворожнечу у суспільстві на фоні розбіжності політичних поглядів та переконань, що може привести до масових заворушень;

5) голосування за «популярну» у суспільстві думку може спричинити серйозні наслідки з точки зору безпеки та оборони, розвитку та процвітання держави; більшість голосів не дає впевненості у ефективності та правильності рішення;

6) виборці на референдумі не обираються, виходячи з їхнього професіоналізму у сфері вирішення державно-владних питань, політичної обізнаності, ґрунтовності позицій чи схильності до прийняття обґрунтованого та ефективного рішення в інтересах суспільства; значна частина громадян не хоче витратити час і зусилля, необхідні для аналізу аргументів щодо кожної запропонованої альтернативи, а складні важливі рішення, котрі виносяться на референдум, часто вимагають детального вивчення інформації з багатьох джерел;

7) «синдром подвійного владного функціонування», що передбачає фактичне існування дуалізму у здійсненні влади та прийнятті важливих політичних рішень; референдум знаходиться у прямому протистоянні представницькій владі, часто шкодить авторитету та дискредитує діяльність законодавчих органів влади [180].

Проблемою є і те, що виборці, котрі є компетентними у питанні, що виносяться на загальнодержавний референдум, відповідно до традиційно встановленого принципу «один виборець – один голос», мають рівні шанси вплинути на результати єдиного рішення з питання з тими особами, котрі не володіють жодною інформацією з такого питання, не мають власної обґрунтованої позиції з цього приводу чи просто не зацікавлені (приймають рішення з причин, котрі не стосуються питання взагалі). У світовій практиці відомо чимало випадків, які свідчать про неспроможність електорату зрозуміти питання та прийняти рішення щодо нього, що точно не посилює законність отриманого рішення. При цьому принципи голосування передбачають, що кожен

виборець вільний голосувати за власним внутрішнім переконанням, і ніхто не зобов'язаний пояснювати причину обраного варіанту рішення.

Безперечно, референдум характеризується рядом недоліків, про які ми згадали вище. Ось чому завданням органів державної влади є максимально можливе усунення усіх негативних факторів, але аж ніяк не розгляд питання про відмову від референдуму. Державна політика України повинна бути спрямована на розвиток інститутів безпосередньої демократії (у тому числі референдуму), та створення цілісного комплексу гарантій щодо їх належного функціонування.

У цьому контексті ми цілком погоджуємося з В. Логачовою, що «громадянське суспільство в сучасній Україні стало природною потребою громадськості щодо суттєвих змін у відносинах між особою, державою та суспільством» [155, с.13].

Сьогодні учені, що не підтримують доцільність існування інституту референдуму, ставлять питання про доцільність у сучасних реаліях в Україні існування якого-небудь законодавства у цій сфері. На наше переконання, така форма безпосереднього виявлення волі громадян обов'язково повинна бути регламентована, а Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» без сумнівів є своєчасним та вкрай актуальним.

Безперечними позитивами застосування референдуму як форми безпосереднього виявлення волі народу є такі:

- 1) референдум надає можливість громадянам фактично впливати на результат діяльності законодавчого органу влади, котрий при здійсненні своїх повноважень може керуватися інтересами так званої «привілейованої меншості»;
- 2) здійснює правовиховну функцію щодо громадян, розвиває у них почуття зацікавленості у чинному законодавстві та правовому житті держави;
- 3) створює безпосередній (прямий) контакт між органом законодавчої влади та громадянами, тим самим накладаючи на законодавця додаткове почуття відповідальності;
- 4) якщо результати референдуму будуть ефективними, то вони сприятимуть розвитку правової держави та громадянського суспільства;

5) референдум дозволяє з'ясувати позицію громадян щодо важливого питання загальнодержавного значення та виконує консолідуючу функцію щодо діяльності органів державної влади;

6) середній показник IQ людей може бути не дуже вражаючим, але здоровий глузд і критичне мислення пересічного громадянина, коли справа доходить до прийняття стратегічно важливих політичних рішень, надто недооцінені (для того, щоб вивчити питання, котре виноситься на референдум, просто необхідно виділити трохи часу);

7) якщо органи державної влади у своїй діяльності зіштовхуються із безвихідністю у прийнятті рішень з питань національного (загальнодержавного) значення, варіантом вирішення ситуації може стати референдум;

8) референдум перешкоджає бюрократизації державної влади та стримує прийняття радикальних державно-владних рішень;

9) за умови відсутності шляхів компромісу між державою та суспільством, референдум може стати ефективним інструментом в аспекті узгодження їх інтересів [180].

Ми повністю погоджуємось із позицією О. Галус, котра справедливо зазначає, що «безпосереднє народовладдя, державна і муніципальна влада належать до видів публічної (політичної) влади. Для найефективнішого вирішення конкретних завдань, що стоять перед державою, потрібна реальна взаємодія форм безпосереднього народовладдя, державної і муніципальної влади, яка можлива при наявності такої нормативно-правової бази, яка не лише декларативно проголошує, але і гарантує форми безпосереднього народовладдя, встановлює механізми їх реалізації. Що ж стосується нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної влади, то на законодавчому рівні потрібно закріпити обов'язки даних органів по відношенню до Українського народу (територіальної громади), юридичну відповідальність за діяльність, яка суперечить волі народу, та механізми притягнення до неї». Виходячи з наведеного, дослідниця пропонує зазначити в Основному Законі Української держави як підставу дострокового припинення повноважень парламенту та глави

держави прийняття такого рішення загальнодержавним (всеукраїнським) референдумом [14, с.16-17]. На наше переконання, можливість припинення повноважень парламенту та глави держави не може розглядатись на всеукраїнському референдумі, оскільки є втручанням у механізм стримувань та противаг, котрий декларується в Основному законі та інших нормативно-правових актах Української держави.

На наше переконання, проблематика проведення референдуму є необхідною та вкрай актуальною з огляду на те, що незважаючи на закріплення в Основному законі у Розділі III «Вибори. Референдум», прийняття закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», станом на сьогодні не існує жодного нормативно-правового акту, котрий регламентував би процедуру (механізм) проведення місцевих референдумів в Україні. Зазначене є досить великою проблемою, оскільки лише фрагментарна регламентація в Конституції, без чіткої деталізації особливостей проведення, фактично позбавляє можливості проводити місцеві референдуми законним шляхом. Це можна пояснити тим, що якщо не існує конкретно визначеної процедури проведення, а є лише загальні засади, то при спробі провести референдум місцевого рівня його можна визнати неконституційним, і фактично підстави для цього знайти можна. Таким чином, для того аби реалізувати процедуру місцевого референдуму, насамперед слід заповнити існуючі прогалини у чинному законодавстві.

Відповідно до Постанови Центральної виборчої комісії «Про окремі питання забезпечення дотримання законодавства України про референдуми» «підготовка проведення місцевих референдумів на території України можлива лише після прийняття Верховною Радою України, яка згідно зі статтею 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, відповідного закону, яким будуть врегульовані всі організаційно-правові механізми реалізації народного волевиявлення в такій формі, як місцевий референдум. Натомість до законодавчого врегулювання Верховною Радою України проведення місцевих референдумів будь-які спроби їх проведення є антиконституційними і незаконними [181].

Ми погоджуємось з позицією, відповідно до якої «відсутність національного законодавства про місцеві й республіканський (в АРК) референдуми була одним із аргументів сепаратистських рухів на сході України і в АРК при проведенні у 2014 році неконституційних "референдумів" за власними "правилами". Сумніву щодо неконституційності тих "псевдореферендумів" не може бути, адже відповідно до статті 73 Конституції України "виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України". Представники окремих політичних сил навесні 2014 року посилалися на положення статті 5 Конституції України щодо виняткового права народу визначати та змінювати конституційний лад. Дійсно, таке право належить народу, однак, по-перше, реалізувати його можна лише в порядку, передбаченому розділом XIII "Внесення змін до Конституції України" Конституції України. По-друге, спроби обґрунтувати можливість проведення місцевого референдуму з питань визнання за певною адміністративно-територіальною одиницею статусу так званого "суб'єкта федерації", а також щодо можливості набуття Україною у майбутньому статусу "федеративної держави" чи надання російській мові статусу державної мови посиланням на статтю 5 Конституції України не можуть визнаватися коректними та прийнятними, оскільки право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить винятково усьому народові України, а не його частині, зокрема окремим територіальним громадам» [182].

На думку дослідника А. Савкова, доцільним вбачається прийняття закону, котрий регламентував би порядок організації та проведення місцевих референдумів, у якому були б закріплені «принципи та механізми, доктринальні питання організації та проведення референдумів як форми народовладдя. Також предметом подальших напрацювань мають стати проблеми регулювання механізмів і процедур організації та проведення референдумів, а саме: визначення порядку проведення агітації, основних суб'єктів її проведення; участь посадових осіб та державних службовців, органів влади в агітації; фінансування видатків в частині встановлення розумних меж та дозволених

джерел поповнення; встановлення та визначення результатів референдуму; питання, що належать до виключної юрисдикції місцевого референдуму тощо» [43, с. 29].

Враховуючи сучасні реалії, все більше простежується інтерес суспільства до інститутів прямої демократії з метою активно впливати на прийняття державних рішень. Тому на даному етапі першочерговим завданням було створення юридичних підстав цієї правової форми волевиявлення громадян. І справді, чим якісніший нормативно-правовий акт, котрий регламентує особливості проведення референдумів в Україні, тим кращою буде і якість рішень референдуму, а його правові наслідки будуть мати позитивне значення для розбудови України як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Для того, щоб референдум посів своє належне місце серед форм безпосереднього волевиявлення громадян, поряд з виборами, а також на виконання статті 5 Конституції України, відповідно до якої носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ, можна було б прийняти єдиний кодифікований акт під назвою «Референдний кодекс», котрий би регламентував порядок організації та проведення загальнодержавного та місцевих референдумів в Україні. Така назва змогла б виділяти (відокремлювати) його від усіх інших форм безпосереднього народовладдя, предметом розгляду при застосуванні яких буде прийняття правових актів чи державно-політичних рішень стратегічного характеру. Такий альтернативний варіант нормативно-правової регламентації проведення референдумів в Україні у вигляді єдиного систематизованого акту (кодексу) закріплював би порядок організації та проведення форм хоча б основних безпосередньої демократії в Україні – виборів, референдумів. Це дозволило б уникнути дублювання схожих положень, пояснення окремих термінів тощо. Поряд з цим виникає питання доцільності, оскільки Виборчий Кодекс, а також Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» вже прийнято.

З іншого боку, «інші форми безпосередньої демократії», про які згадується у статті 69 Основного Закону Української держави, залишаються не регламентованими, окрім згадуються лише в Конституції. Незважаючи на те, що відповідно до положень цієї статті «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії», аналіз сучасних наукових джерел дозволяє стверджувати про фактичне звуження форм безпосередньої демократії до виборів та референдуму. Формулювання «інші форми безпосередньої демократії» не пояснюється у жодному нормативно-правовому акті. Тому вказівка на можливість застосування таких «інших форм» є, на наше переконання, суто декларативною.

І справді, хоча й закон про всеукраїнський референдум уже нарешті прийнято, нерегламентованими залишаються інші форми прямого народовладдя, не кажучи вже і про такий різновид, власне, референдуму як місцевий. На наше переконання, це серйозна прогалина вітчизняного законодавства.

Право та реальна здатність громадян проводити референдум є показником безпосередньої реалізації суверенних прав народу. Істинне (справжнє) народовладдя можна виявити лише за наявності у народу реальних можливостей брати участь у здійсненні державної влади. Тому альтернативним та цілком можливим є прийняття правового акта під назвою «Кодекс правотворчості народу», котрий би поєднував у собі нормативну регламентацію таких форм безпосереднього народовладдя як референдум, всеукраїнський (у тому числі народне вето, тобто абrogативний референдум) та місцевий, а також народна правотворча ініціатива.

Так, сучасна дослідниця О.В. Щербанюк слушно зауважує про доцільність внесення змін до статті 93 Основного Закону та пропонує віднести до суб'єктів права законодавчої ініціативи, окрім Президента України, народних депутатів та Кабінету Міністрів, і громадян України. На виконання такого положення, учена вважає за доцільне прийняття відповідного нормативно-правового акту, який би більш детально регламентував процедуру реалізації права законодавчої ініціативи таким суб'єктом (Закону України «Про законодавчу (правотворчу)

ініціативу громадян України», або ж Закону України «Про народну ініціативу») [183, с.100].

Що ж до народного вето, то В. Нестерович зауважує, що можливість застосування такої процедури «суттєво розширює можливості виборців впливати на прийняття нормативно-правових актів, а також сприяє збільшенню відповідальності органів публічної влади за ухвалені рішення. З метою унеможливлення маніпуляцій громадською думкою під час реалізації народного вето, його легітимація в Україні вимагає поміркованості, наукової обґрунтованості та гармонійного поєднання з діяльністю загальнонаціональних представницьких органів публічної влади України. Утвердження цієї форми безпосередньої демократії буде сприяти більш зваженому підходу у прийнятті Верховною Радою України законів та посилить політичну відповідальність народних депутатів України перед виборцями. За умови врахування вказаних чинників, народне вето може стати у нашій державі ефективною формою безпосередньої демократії та посилити роль народу у законодавчому процесі» [89, с. 68].

Як зазначає В. Харута, народне вето знайшло своє відображення у конституціях зарубіжних держав. Такі держави можна умовно поділити на такі, що дозволяють скасовувати закони парламенту (Латвія, Мальта, Італія, Данія), а також такі, котрі передбачають можливість народу реалізувати своє право на народне вето виключно у межах муніципального рівня (Австрія, Німеччина) [184, с. 84].

Кодекс правотворчості народу, котрий відповідно і регламентував би порядок організації та проведення референдуму (у тому числі абrogативного) та народної законодавчої ініціативи, повинен чітко окреслювати їх процедуру та порядок реалізації. У випадку, якщо ці моменти будуть законодавчо закріплені, зазначені способи прямого народовладдя справді будуть реальними формами демократії та забезпечать в Україні можливість народу в конституційний спосіб реалізувати свою волю.

На наше переконання у Кодексі правотворчості народу необхідно сформулювати певні межі обсягу дозволених питань, котрі можуть виноситись на загальнодержавний референдум. Зокрема, відсутність чітких обмежень предмета референдуму дає змогу винести на такий референдум практично будь-які питання, у тому числі питання формування органів державної влади, призначення чи звільнення з посад, питання правосуддя, питання висловлення недовіри органам державної влади тощо.

Наявність надто обширного кола питань, котрі можуть бути винесені на загальнодержавний референдум, суперечить засадам конституційного ладу України, основоположним принципам демократії й порушуватиме конституційний принцип здійснення органами державної влади своїх повноважень. До прикладу, ухвалення нових законів на референдумі ставить під сумнів законодавчу функцію парламенту.

У рамках нашого дослідження хотілося б звернути увагу і на формулювання відповідей на питання, котрі можуть бути предметом загальнодержавного референдуму. Так, у Законі України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» зазначено, що питання на загальнодержавному референдумі в Україні можуть мати лише два варіанти відповідей: «так» або «ні». З таких умов, з одного боку, відбувається певне нівелювання значення референдуму як вільного волевиявлення, оскільки електорат повинен підтримати або не підтримати питання в цілому, тобто не має можливості висловити свої судження з приводу його окремих частин. З іншого боку, при правильному формулюванні питання, такі відповіді можна розглядати як найбільш оптимальний варіант [185].

На референдум не можуть виноситись питання, котрі можуть спричинити міжособистісну ворожнечу у суспільстві, також референдуми не повинні застосовуватись задля прийняття нормативно-правових актів з метою обходження волі парламенту (як прояв диктатури глави держави). Йдеться про те, що парламент повинен брати на себе відповідальність. Це означає прийняття

не популярних, а стратегічно важливих та корисних для суспільства та розвитку держави рішень [186].

Дослідники Л. Лисенко та А. Карасевич, у свою чергу, зазначають, що «для того, щоб референдум дійсно виступав як форма прямої демократії, питання, які планується винести на референдум, повинні пройти обговорення в парламенті і бути затверджені ним. Друга умова – незалежний громадський контроль за волевиявленням громадян, далі – наявність незалежних ЗМІ, у яких питання референдуму стануть предметом вільного обговорення, що дасть можливість громадянам сформулювати власну думку, необхідно врахувати й рівень загальної освіченості громадян, домінуючі типи політичної культури, рівень відповідальності громадян, якість правових актів. Референдум має проводитися в мирний час, за відсутності озброєних самовільних угруповань, без тиску ззовні. Ще однією умовою проведення референдуму є високий рівень політичної і громадянської культури населення, його активності, належного рівня інформованості щодо питань, які виносяться на обговорення, і можливих наслідків їх прийняття та імплементації» [54, с.57].

На наше переконання, на законодавчому рівні, поряд з іншим, слід визначити чіткі *вимоги до застосування процедури референдуму*, до яких слід віднести такі:

- на референдум повинні виноситися «прості» питання, і не лише у плані формулювання, виборці не повинні витратити занадто багато часу на дослідження переваг та недоліків пропозиції, котра виноситься на референдум;
- органи державної влади повинні забезпечити виборця усією необхідною інформацією щодо питання/ законопроекту, що виноситься на всенародне обговорення;
- органи державної влади, громадські організації та об'єднання повинні чітко усвідомлювати, що референдум як форма безпосереднього виявлення волі громадян не може розглядатися як спосіб досягнення власних цілей окремих зацікавлених осіб, засіб тиску на органи влади чи варіант вирішення політичного конфлікту;

- конституційно-правові засади організації та проведення референдуму у державі повинні передбачати усвідомлену та зацікавлену участь громадян при здійсненні народного волевиявлення у такий спосіб;
- застосування референдуму повинно бути доцільним, тобто повинні існувати ефективні правові механізми, котрі б стримували довільне використання зазначеного інституту.

Дійсно, референдуми корисні для простих чітких питань та коли проблема добре зрозуміла, альтернативи рішення чітко визначені, а інформація про питання є загальнодоступною. Застосування референдумів не є доцільним для вирішення складних питань з нечітко визначеними межами чи проблемами, коли рішення не супроводжуються реалістичними та дієвими планами реалізації.

Громадянин повинен:

- 1) встановити, чи запропоновані варіанти рішень є оптимальними для вирішення вихідних проблем;
- 2) усвідомити те, що потрібно виділити час для того, щоб дослідити усі аспекти питання та прийняти рішення;
- 3) сприймати сутність процесу легітимності та розуміти правові наслідки голосування.

Важливим аспектом проведення всеукраїнського референдуму є високий рівень обізнаності населення з специфікою та правовими наслідками його проведення. Однозначно, повинні бути створені засоби інформаційного забезпечення, що дало б змогу громадянам чітко зрозуміти переваги та недоліки запропонованих варіантів вирішення питань, які виносяться на референдум.

Як справедливо зауважив Волтер Паркер («Educating the Democratic Mind»), «демократичний спосіб мислення не є природним...егоцентризм та етноцентризм є основними рушійними силами людства, їм не потрібно навчати, вони мимовільні, як дихання. Демократія, з іншого боку, складається зі звичок та навичок, які необхідно розвивати, і які не розвинуться самі собою» [187, с.10].

Референдум повинен бути фактичним народовладдям, а не спробою влади «загравати з масами». Політичні сили в підтримку прийняття бажаного

державно-правового рішення чи законопроекту можуть звести проблему до гасла. Виборці, у свою чергу, можуть проголосувати за рішення, дотримуючись слогану тої чи іншої політичної партії, або ж голосувати проти партії, котру не підтримують. Є і інша сторона медалі. Інколи бувають ситуації, коли політичні партії не повинні сліпо слідувати загальнонаціональним настроям, а натомість при необхідності робити «правильну справу замість простої».

Успішність прийняття ефективного рішення на референдумі безпосередньо залежить від правильності процедури його проведення. Процедура референдуму повинна характеризуватись трьома основними параметрами (критеріями):

1. Забезпечення виборців належною кількістю часу для того, аби дослідити та зрозуміти питання, котре виноситься;
2. Якість інформації, що подається для аналізу особами, які приймають рішення;
3. Чітке формулювання питання, що виноситься на референдум, та можливих варіантів відповідей.

Виборець отримує лише один шанс висловити свою думку, і немає можливості переглянути, розширити чи переробити запропоновані рішення. Такої ситуації можна уникнути лише завдяки розумній побудові питань та ефективному керуванню процесом, включаючи постійний перегляд процедури у світлі минулих невдач.

Слід підкреслити, що забезпечення та захист права громадян на загальнодержавний референдум, як і будь-яких інших конституційних прав та свобод людини і громадянина, повинно бути пріоритетом та головним обов'язком будь-якої держави. На виконання такого зобов'язання у державах європейського правового простору було створено цілісний комплекс умов та засобів, які гарантуватимуть можливість громадян брати участь в управлінні державними справами у такий спосіб. У цьому аспекті слід зазначити, що, власне, рівень гарантування права громадян на загальнодержавний референдум є доволі різним у багатьох зарубіжних державах.

Гарантії суб'єктивного права на загальнодержавний референдум – це сукупність умов, способів, засобів, а також принципів та норм, котрі забезпечують можливість здійснення, охорони та захисту права на загальнодержавний референдум.

Як і будь-які інші різновиди гарантій, гарантії права громадян на загальнодержавний референдум, на наше переконання, слід розглядати за традиційною класифікацією та поділяти їх на загальні та спеціальні. Загальні гарантії права на загальнодержавний референдум характеризуються тим, що притаманні і іншим правам та свободам громадян. До них ми відносимо:

1) політичні гарантії, сутність яких полягає у наділенні громадян правом відповідно до чинного законодавства виражати свою волю безпосередньо, через таку форму прямого народовладдя як референдум;

2) економічні гарантії, що покликані забезпечувати можливість громадян вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами;

3) ідеологічні гарантії – гарантії щодо підвищення рівня правової культури, правової свідомості та правової освіченості громадян, котрі реалізуються шляхом:

- формування у громадян бажання впливати на державно-політичні та суспільні процеси;

- ознайомлення з усіма перспективами наслідків можливих прийнятих рішень на референдумі;

- формування та розвитку особистої позиції щодо питання, що розглядається;

- усвідомлення громадянами суспільної значимості інституту референдуму, а також значення прийнятого ними рішення для розвитку суспільства, державного будівництва тощо.

Спеціальні (юридичні) гарантії суб'єктивного права на загальнодержавний референдум – сукупність правових засобів, способів та умов, котрі покликані забезпечити реалізацію, охорону та захист суб'єктивного права громадян на

загальнодержавний референдум від порушень з боку фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування.

До правових гарантій права народу на загальнодержавний референдум належать такі:

1) матеріальні гарантії – передбачають настання майнової відповідальності за порушення права на референдум публічними органами владних повноважень;

2) процесуальні гарантії – покликані забезпечити захист права на загальнодержавний референдум у випадку його позбавлення чи обмеження у судовому порядку. Така можливість передбачена статтю 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, котра регламентує право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом [100];

3) інституційні гарантії – передбачають можливість судового (національного судового захисту, а також захисту міжнародними судовими інстанціями, у тому числі захист Європейським судом з прав людини) та позасудового захисту порушеного права.

М. Оніщук говорить про «нормативно-правовий механізм забезпечення реалізації референдної демократії як ієрархічну систему взаємодіючих, перебуваючих між собою у складних доктринальних, предметно-функціональних, структурних й інших юридичних зв'язках законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які на національному та міжнародному рівні встановлюють найсприятливіші легітимні умови, способи і методи безпосередньої реалізації народного суверенітету у формі ініціювання, організації та проведення референдумів, а також реалізації їх рішень». Водночас, організаційно-правовий механізм дослідник визначає «комплексною інституційною системою взаємодіючих між собою суб'єктів референдних правовідносин, реалізація функцій і повноважень яких на національному та міжнародному рівнях створює найсприятливіші умови для дієвості досліджуваного конституційно-правового режиму» [19, с.8-9].

Як зауважує Л.Л. Богачова, сучасні гарантії конституційних прав та свобод людини та громадянина в Україні за своїм змістовним навантаженням нагадують такі ж гарантії у зарубіжних країнах. Водночас, різниця простежується у механізмі їх реалізації [188, с. 69]. Виходячи з наведеного, імплементація позитивного досвіду ряду провідних держав надасть змогу реально забезпечити ефективність інституту загальнодержавного референдуму із врахуванням європейських стандартів у цій сфері.

Єдиний спосіб досягнення ефектичних результатів референдуму працювати у демократичних цілях – це обізнана та зацікавлена громадськість [189]. З допомогою референдуму можна виявити погляди громадян у демократичній правовій державі щодо законодавства. У своїй найпростішій формі його сутність полягає у зборах, що проводяться у межах міста чи округу шляхом здійснення прямого голосування із питань, що хвилюють громаду. У своїй найдосконалішій формі він складається з механізму, за допомогою якого весь народ може висловити свої побажання щодо важливих питань національної політики.

Належне нормативно-правове забезпечення організації та проведення загальнодержавного референдуму без сумнівів є вкрай вагомим, проте не єдино важливим чинником в аспекті створення необхідних умов в аспекті розвитку референдної демократії. Останній вимагає комплексного підходу, що включає також і організаційно-правову та доктринальну сфери [190].

Надважливим, серед іншого, є питання матеріального забезпечення процедури загальнодержавного референдуму. Так, до фінансування референдуму повинні застосовуватись ті ж самі вимоги, котрі передбачені і для фінансування передвиборчої агітації та політичних партій. Референдум в аспекті матеріально-фінансового забезпечення характеризується і тим, що «оплата з приватних джерел за збір підписів на підтримку народної ініціативи дозволяється, вона повинна бути врегульована як стосовно загального обсягу витрачання коштів, так і щодо розміру оплати кожній особі» [93, с. 4]. Слід зауважити, що проведення загальнодержавного референдуму завжди вимагає

належного матеріального забезпечення. Процеси прийняття державно-правових рішень на національному рівні є витратними.

У цьому аспекті слід зауважити, що традиційне розуміння процедури проведення загальнодержавного референдуму не є єдино можливим для реалізації цієї форми безпосереднього народовладдя. Йдеться про законодавчу регламентацію можливості інформатизації такого процесу та впровадження електронної демократії (при цьому слід враховувати міжнародні стандарти, розглянуті у підрозділі 2.1. дисертаційного дослідження).

Слід зауважити, що «система електронного голосування – сукупність взаємопов'язаних правил, методів, процесів, засобів і технологій, а також правових норм, що в сукупності забезпечують і регулюють дистанційне легітимне волевиявлення авторизованих користувачів(виборців)». Основними її елементами є такі: «- нормативно-правовий рівень (закони та інші нормативно-правові документи); - організаційний рівень (архітектура системи електронного голосування); - рівень процесів (процеси для користувача, процеси для); - технологічний рівень (методи, засоби, протоколи, технології)». Основними вимогами, котрі сприятимуть безпеці такої системи є: « - ніхто, крім виборця, не повинен знати свого вибору; - лише легітимні виборці можуть голосувати, крім того, вони повинні мати можливість голосувати лише один раз; - рішення виборця не може бути таємно або явно змінено будь-ким (крім, можливо, самого виборця)». Важливим є те, що «- кожен законний виборець може перевірити, чи правильно підраховано його голос; - кожен законний виборець може змінити свою думку і змінити свій вибір протягом певного періоду часу; - система повинна бути захищена від продажу голосів виборцями; - у разі неправильного підрахунку голосів кожен законний виборець може повідомити про це систему, не виявляючи його особистості; - неможливо відстежити, звідки віддалено проголосував виборець; - аутентифікація оператора; - підтримка системи не повинна вимагати великих ресурсів; - система повинна бути відмовостійкою у разі технічних несправностей (втрата електроживлення), ненавмисних (втрата виборцем ключа) і зловмисних (навмисного маскуванню себе як іншого виборця,

DoS / DDoS) атак». Водночас, зворотньою стороною медалі є певні негативні сторони застосування системи електронного голосування на референдумах. До них можна віднести, зокрема, втрату анонімності, можливість використання «пустих бюлетенів» та інші [120, с.122].

Цікавою та вельми слушною видається позиція, відповідно до якої, «під електронним голосуванням розуміється спосіб здійснення волевиявлення, при якому процес голосування, підрахунку та оприлюднення результатів здійснюється за допомогою електронних засобів та систем. Це найбільш широке тлумачення, яке включає різні технології: від електронної обробки фізичних носіїв з результатами волевиявлення (наприклад, паперових бюлетенів) до телеопитувань та сучасних технологій Інтернет-голосування. Кожну з відомих технологій можна характеризувати за як рівнем автоматизації певних процесів, так і за ступенем довіри та забезпечуваної безпеки як від зовнішнього втручання так і можливого зловживання організаторами та/або власниками інформаційних систем. Звісно, що практичне застосування на національному рівні можливе лише за умови вивчення та врахування історичного досвіду та відомих проблем, пошуку раціонального компромісу між наданням зручних у користуванні надійних автоматизованих послуг та певних припущень щодо можливих втрат або зловживань. І цей компроміс повинен влаштовувати переважну більшість як тих, хто голосує, так і тих, хто рахує, бо застосовувані технології повинні користуватися довірою і повагою, отримані результати однозначно сприйматися населенням і міжнародною спільнотою, а відомий вислів стосовно «правильного підрахунку» був повністю виключений навіть як гіпотетичний наслідок впровадження такої системи в Україні» [191, с.85] Від себе у цьому ключі хотілося б додати, що окрім факторів довіри та поваги, електронна система голосування на загальнодержавному референдумі повинна характеризуватись також і добросовістю з боку усіх учасників референдного процесу.

У досліджуваному аспекті варто звернути увагу на позитивний досвід Естонії. Це перша держава, котра скористалася електронною формою голосування та успішно використовує її і сьогодні. Думка щодо застосування

такої процедури зародилася ще у 2001 році та була успішно імплементована у правову реальність спочатку на виборах місцевого рівня 2005 року, а згодом, довівши свою ефективність, і на виборах до парламенту 2007 року. Слід зауважити, що сама система є надійно захищеною та передбачає «двофакторну аутентифікацію за допомогою id-паспорта». Цікавим є той факт, що особа може голосувати електронним способом за 4-6 днів до дати проведення виборів, більше того, може змінювати результати свого голосування необмежену кількість разів. У день виборів голос міняти не можна [192, с.221].

Ми є прихильниками електронної демократії та вважаємо, що застосування таких технологій під час проведення загальнодержавного референдуму сприятиме заощадженню державних коштів на організацію роботи виборчих дільниць та комісій [193], зменшиться рівень ймовірного впливу на виборців, не буде підробки бюлетенів.

Безперечно, позитивними моментами при застосуванні електронної демократії, виступають такі:

- 1) спрощення процедури загальнодержавного референдуму;
- 2) зменшення фінансових витрат на організацію та проведення загальнодержавного референдуму;
- 3) зростання активності громадян щодо участі у державно-політичних процесах;
- 4) зниження рівня впливу політичних сил на результат волевиявлення громадян України.

При впровадженні системи електронного голосування, з нашої точки зору, варто застосовувати блокчейн, що являє собою «механізм децентралізованого підтвердження операцій, котрий базується не на довірі, а на засадах криптографії та математичних принципах» [194]. Як стверджує І.Волошин, «системи управління доступом використовуються в комп'ютерній безпеці для регулювання доступу до критичних або цінних ресурсів. Права суб'єктів доступу до таких ресурсів зазвичай виражаються через політики управління доступом, які оцінюються під час запиту доступу до поточного об'єкту доступу» [195].

Це не що інше як «цифрова розподілена база даних, що складається з блоків інформації і містить записи про всі транзакції, проведених учасниками системи, ідентичні записи про операції знаходяться на комп'ютері кожного учасника. Іншими словами, блокчейн зберігає дані в певних осередках або блоках (blocks) і пов'язує їх один з одним в єдиний ланцюжок (Chain) для створення єдиної безперебійної системи записів таких даних. Усі записи у блокчейні зберігаються на комп'ютерах користувачів мережі. Отримавши нові дані, користувач перевіряє їх коректність і, переконавшись у достовірності, автоматично зберігає у себе, а також передає по мережі далі. І тільки коли запис збережено в блоці, можна бути впевненим, що вона перевірена, коректна і скасувати її вже не можна» [196].

Як зауважують сучасні дослідники, «під блокчейном прийнято розуміти структуровану безперервну послідовність блоків, що містять інформацію». Часто, коли говорять про блокчейн, мають на увазі зв'язок з біткоїнами. Водночас, це не єдиний можливий варіант використання блокчейну. Більш правильно розглядати блокчейн як хороший інструмент, котрий стане у нагоді при збереженні інформації про ті чи інші операції [197] [198].

Необхідно зазначити, що «з юридичної точки зору блокчейн можна розглядати як децентралізовану розподілену базу даних («облікова книга») всіх підтверджених транзакцій, скоєних стосовно певного активу, в основі функціонування якої лежать криптографічні алгоритми» [199].

Вважаємо, що блокчейн – це та система, котра вирішить питання захисту персональних даних та анонімності голосування на загальнодержавному референдумі.

Важливою перевагою застосування системи електронного голосування на референдумах є спрощення безпосередньої процедури волевиявлення для осіб з обмеженими можливостями. Також зазначений спосіб проведення референдного процесу дозволить пришвидшити підрахунок голосів та отримання результатів. Однак, при використанні електронного голосування виникають проблеми з ідентифікацією осіб, котрі здійснюють безпосереднє волевиявлення, а також із

дотриманням принципу таємності [200]. Електронна демократія вже засвідчила свою ефективність у багатьох розвинених державах.

Референдум як один з інститутів народовладдя має істотне значення для конституційного розвитку сучасних держав, він покликаний забезпечувати безпосередню участь громадян у вирішенні найважливіших питань державного будівництва. Державна влада і місцеве самоврядування можуть ефективно виконувати свої функції лише за наявності розвинених інститутів прямої демократії [11, с. 3].

Як справедливо зауважує дослідниця М.М. Курячая, основним завданням референдуму у сучасному суспільстві є не здійснення передачі повноважень від органів державної влади до громадян, та навіть не стримування політичних конфліктів чи розв'язання правових задач. Мета такої форми безпосереднього народовладдя полягає у гармонізації відносин між державою та суспільством, що сприятиме, у свою чергу, утвердженню легітимізації громадянами владних рішень. Наділення народу правом брати участь у державному житті є позитивним в аспекті стимулювання органів державної влади здійснювати свої повноваження з дотриманням принципу гласності [10, с.4].

Політика будь-якої сучасної демократичної держави повинна бути побудована таким чином, щоб укорінювати та розвивати організаційно-правові, політичні та ідеологічні засади реалізації та гарантування прямого волевиявлення громадян. Основні зусилля у цьому аспекті слід зосередити не на обґрунтуванні причин відмови від інституту референдуму, а на подоланні негативних проявів цієї форми безпосередньої демократії. Референдум є історично сформованою самостійною формою прямої демократії, котра не може бути замінена чи поглинена іншими формами безпосередньої участі населення у вирішенні питань державного та суспільного значення [10, с.8, 10-11]. Ми погоджуємось з позицією, що «референдум як форма висловлювання громадської думки і як спосіб ухвалення важливих нормативно-правових актів і політичних рішень є надбанням не якоїсь нації або народу, а всього людства. Цей інститут демократії має загальнолюдську цінність ...» [201, с. 150].

Роль інституту референдуму полягає серед іншого у тому, що він «дозволяє оперативно вирішувати найважливіші питання державного життя, знаходити варіанти вирішення проблеми, що потребують, з'ясування думки всього суспільства, власне його розвиненість свідчить про рівень розвитку демократії в державі в цілому» [202].

Значення інституту референдуму, як інших форм безпосереднього народовладдя, у сучасних умовах розвитку правової держави та громадянського суспільства в Україні не слід недооцінювати, оскільки їх законодавче закріплення та забезпечення фактично являє собою захист громадян від свавілля органів державної влади та їх посадових осіб. Створення належного механізму реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, ознайомлення громадян з політико-правовими питаннями держави та їх правовими наслідками, а також впровадження ефективного механізму е-голосування, видається у цьому ключі надважливим.

Висновки до Розділу 3

У ході здійснення характеристики сучасного стану та проблем конституційно-правового регулювання порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні, а також з'ясування конституційно-правових аспектів вдосконалення загальнодержавного референдного процесу України, автор дійшов таких висновків:

1. Після визнання неконституційним Закону України «Про всеукраїнський референдум» 26 квітня 2018 р., протягом декількох років жоден нормативний акт не охоплював повністю межі регулювання процедури референдуму. Проведення всеукраїнського референдуму регулювалось Конституцією України (нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили), міжнародно-правовими актами, що були ратифіковані Верховною Радою, Законом України «Про центральну виборчу комісію», «Про державний реєстр виборців» та іншими законами України. Важливим документом, котрий визначає основні засади та параметри проведення загальнодержавного референдуму є

Конституція України. Водночас, Конституція регулює питання всеукраїнського референдуму виключно в загальних поняттях та абстрактних рисах, не регламентує порядок реалізації такого права громадян тощо. Згідно статті 69 Основного Закону Української держави, народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Розвиток інституту референдуму в Україні має безпосередній зв'язок із закладенням та формуванням демократичних начал у суспільстві. Особливості проведення загальнодержавного референдуму в Україні регулюються Основним Законом Української держави, зокрема: стаття 38 (закріплює право громадян брати участь у всеукраїнському референдумі); статті 72-74 (регламентують питання призначення всеукраїнського референдуму президентом та парламентом, а також проголошення за народною ініціативою; визначають перелік питань, котрі вирішуються виключно всеукраїнським референдумом, а також тих питань, з яких референдум не допускається); п.2. ч.1. статті 85, котра серед повноважень Верховної Ради України виокремлює призначення всеукраїнського референдуму з питань зміни території України; п. 6 ч. 1 статті 106, котра серед повноважень Президента України виділяє призначення загальнодержавного референдуму, якщо йдеться про внесення змін до Розділу I «Загальні засади», Розділу III «Вибори. Референдум» та Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» (стаття 156); зазначене положення статті 106 передбачає, що саме президент проголошує референдум за законодавчою ініціативою. Інститут загальнодержавного референдуму в Україні регулюється, окрім Конституції, Законом України «Про Центральну виборчу комісію», Законом України «Про державний реєстр виборців», а також спеціальним профільним Законом України, котрий був прийнятий 26 січня 2021 року – «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

2. Розвиток інституту референдуму в Україні має безпосередній зв'язок із закладенням та формуванням демократичних начал у суспільстві. *Право народу на загальнодержавний референдум* – це встановлена чинним законодавством сукупність його юридичних можливостей безпосередньо виявляти свою волю

при вирішенні важливих питань загальнодержавного значення. Право громадян на загальнодержавний референдум, на відміну від виборчого права, є виключно активним референдумним правом. Таке твердження логічно впливає із сутності об'єкту референдуму (законопроект, питання).

3. Проголошення референдуму за народною ініціативою, а також питання, котрі розглядаються у такий спосіб, певним чином дозволяють сформувавши уявлення не лише про наявні проблеми у державному та суспільному житті, але і виявити ставлення осіб до чиновників, що перебувають при владі та здійснюють безпосередній вплив на формування державної політики.

4. Безперечним позитивом Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум, поданого до парламенту Президентом України та прийнятого в українському парламенті, є можливість використання системи електронного голосування (тут потрібен виважений та оптимальний підхід для належного забезпечення якості процесу). Також, виходячи зі змісту закону, його норми побудовані таким чином, що не вимагають внесення змін до Виборчого Кодексу України. Також хотілося б звернути увагу і на формулювання відповідей на питання, котрі можуть бути предметом загальнодержавного референдуму. У проекті закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» зазначено, що питання на загальнодержавному референдумі в Україні можуть мати лише два варіанти відповідей: «так» або «ні». У цьому випадку відбувається певне нівелювання значення референдуму як вільного волевиявлення, оскільки електорат повинен підтримати або не підтримати питання в цілому, тобто не має можливості висловити свої судження з приводу його окремих частин. З іншого боку, при правильному формулюванні питання, такі відповіді можна розглядати як найбільш оптимальний варіант.

5. Безперечними позитивами застосування референдуму як форми безпосереднього виявлення волі народу є такі: 1) референдум надає можливість громадянам фактично впливати на результат діяльності законодавчого органу влади, котрий при здійсненні своїх повноважень може керуватися інтересами так званої «привілейованої меншості»; 2) здійснює правовиховну функцію щодо

громадян, розвиває у них почуття зацікавленості у чинному законодавстві та правовому житті держави; 3) створює безпосередній (прямий) контакт між органом законодавчої влади та громадянами, тим самим накладаючи на законодавця додаткове почуття відповідальності; 4) якщо результати референдуму будуть ефективними, то вони сприятимуть розвитку правової держави та громадянського суспільства; 5) референдум дозволяє з'ясувати позицію громадян щодо важливого питання загальнодержавного значення та виконує консолідуючу функцію щодо діяльності органів державної влади; 6) середній показник IQ людей може бути не дуже вражаючим, але здоровий глузд і критичне мислення пересічного громадянина, коли справа доходить до прийняття стратегічно важливих політичних рішень, надто недооцінені (для того, щоб вивчити питання, котре виноситься на референдум, просто необхідно виділити трохи часу); 7) якщо органи державної влади у своїй діяльності зіштовхуються із безвихідністю у прийнятті рішень з питань національного (загальнодержавного) значення, варіантом вирішення ситуації може стати референдум; 8) референдум перешкоджає бюрократизації державної влади та стримує прийняття радикальних державно-владних рішень; 9) за умови відсутності шляхів компромісу між державою та суспільством, референдум може стати ефективним інструментом в аспекті узгодження їх інтересів.

6. Недоліки референдуму як форми безпосереднього волевиявлення народу полягають у такому: 1) виникає плутанина у свідомості виборців «by the an avoidable complexity of the ballot», що викликана складністю виборчого бюлетеня, та якої можна уникнути; 2) можуть зустрічатися випадки «зв'язування волі» громадян відповідно корисливих цілей зацікавлених осіб; при використанні засобів масової інформації, котрі не є політично нейтральними, може здійснюватись неправомірний вплив на результати референдуму; 3) відсутність інституту персональної відповідальності в аспекті прийняття рішень; 4) питання, котрі виносяться на референдум, можуть спричинити міжособистісну ворожнечу у суспільстві на фоні розбіжності політичних поглядів та переконань, що може привести до масових заворушень; 5)

голосування за «популярну» у суспільстві думку може спричинити серйозні наслідки з точки зору безпеки та оборони, розвитку та процвітання держави; більшість голосів не дає впевненості у ефективності та правильності рішення; 6) виборці на референдумі не обираються, виходячи з їхнього професіоналізму у сфері вирішення державно-владних питань, політичної обізнаності, ґрунтовності позицій чи схильності до прийняття обґрунтованого та ефективного рішення в інтересах суспільства; значна частина громадян не хоче витратити час і зусилля, необхідні для аналізу аргументів щодо кожної запропонованої альтернативи, а складні важливі рішення, котрі виносяться на референдум, часто вимагають детального вивчення інформації з багатьох джерел; 7) «синдром подвійного владного функціонування», що передбачає фактичне існування дуалізму у здійсненні влади та прийнятті важливих політичних рішень; референдум знаходиться у прямому протистоянні представницькій владі, часто шкодить авторитету та дискредитує діяльність законодавчих органів влади.

Проблемою є і те, що виборці, котрі є компетентними у питанні, що виносяться на загальнодержавний референдум, відповідно до традиційно встановленого принципу «один виборець – один голос», мають рівні шанси вплинути на результати єдиного рішення з питання з тими особами, котрі не володіють жодною інформацією з такого питання, не мають власної обґрунтованої позиції з цього приводу чи просто не зацікавлені (приймають рішення з причин, котрі не стосуються питання взагалі). У світовій практиці відомо чимало випадків, які свідчать про неспроможність електорату зрозуміти питання та прийняти рішення щодо нього, що точно не посилює законність отриманого рішення. При цьому принципи голосування передбачають, що кожен виборець вільний голосувати за власним внутрішнім переконанням, і ніхто не зобов'язаний пояснювати причину обраного варіанту рішення.

Безперечно, референдум характеризується рядом недоліків, про які ми згадали вище. Ось чому завданням органів державної влади є максимально можливе усунення усіх негативних факторів, але аж ніяк не розгляд питання про відмову від референдуму. Державна політика України повинна бути спрямована

на розвиток інститутів безпосередньої демократії (у тому числі референдуму), та створення цілісного комплексу гарантій щодо їх належного функціонування.

Якщо стверджувати, що пряма демократія завжди краща, ніж непряма, і що непряма (або представницька) демократія – це не що інше, як компроміс, то можна дійти висновку, що загальнодержавний референдум є деякою мірою альтернативою парламентського процесу, однак, він не може його виключати.

7. Враховуючи сучасні реалії, все більше простежується інтерес суспільства до інститутів прямої демократії з метою активно впливати на прийняття державних рішень. Тому на даному етапі першочерговим завданням є створення юридичних підстав цієї правової форми волевиявлення громадян. Чим якісніший буде нормативно-правовий акт, котрий регламентуватиме особливості проведення загальнодержавного референдуму в Україні, тим кращою буде і якість рішень референдуму, а його правові наслідки будуть мати позитивне значення для розбудови України як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

8. Альтернативним варіантом нормативно-правової регламентації проведення референдумів в Україні є створення єдиного систематизованого акту (кодексу) закріплював би порядок організації та проведення форм хоча б основних безпосередньої демократії в Україні – виборів, референдумів та всенародного опитування. Це дозволило б уникнути дублювання схожих положень, пояснення окремих термінів тощо. Поряд з цим виникає питання доцільності, оскільки Виборчий Кодекс, а також Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» вже прийнято. З іншого боку, «інші форми безпосередньої демократії», про які згадується у статті 69 Основного Закону Української держави, залишаються не регламентованими, окрім згадуються лише в Конституції. Незважаючи на те, що відповідно до положень цієї статті «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії», аналіз сучасних наукових джерел дозволяє стверджувати про фактичне звуження форм безпосередньої демократії до виборів та референдуму. Формулювання «інші

форми безпосередньої демократії» не пояснюється у жодному нормативно-правовому акті. Тому вказівка на можливість застосування таких «інших форм» є, на наше переконання, суто декларативною.

Право та реальна здатність громадян проводити референдум є показником безпосередньої реалізації суверенних прав народу. Істинне (справжнє) народовладдя можна виявити лише за наявності у народу реальних можливостей брати участь у здійсненні державної влади. Тому альтернативним та цілком можливим є прийняття правового акта під назвою «Кодекс правотворчості народу», котрий би поєднував у собі нормативну регламентацію таких форм безпосереднього народовладдя як референдум, всеукраїнський (у тому числі народне вето, тобто абrogативний референдум) та місцевий, а також народна правотворча ініціатива.

Кодекс правотворчості народу, котрий відповідно і регламентував би порядок організації та проведення референдуму (у тому числі абrogативного) та народної законодавчої ініціативи, повинен чітко окреслювати їх процедуру та порядок реалізації. У випадку, якщо ці моменти будуть законодавчо закріплені, зазначені способи прямого народовладдя справді будуть реальними формами демократії та забезпечать в Україні можливість народу в конституційний спосіб реалізувати свою волю. Парламент повинен брати на себе відповідальність. Це означає прийняття не популярних, а стратегічно важливих та корисних для суспільства та розвитку держави рішень.

Наявність надто обширного кола питань, котрі можуть бути винесені на загальнодержавний референдум, суперечить засадам конституційного ладу України, основоположним принципам демократії й порушуватиме конституційний принцип здійснення органами державної влади своїх повноважень. До прикладу, ухвалення нових законів на референдумі ставить під сумнів законодавчу функцію парламенту.

У Кодексі правотворчості народу слід визначити *вимоги до застосування процедури референдуму*, до яких слід віднести такі: на референдум повинні виноситися «прості» питання, і не лише у плані формулювання, виборці не

повинні витратити занадто багато часу на дослідження переваг та недоліків пропозиції, котра виноситься на референдум; органи державної влади повинні забезпечити виборця усією необхідною інформацією щодо питання/законопроекту, що виноситься на всенародне обговорення; органи державної влади, громадські організації та об'єднання повинні чітко усвідомлювати, що референдум як форма безпосереднього виявлення волі громадян не може розглядатися як спосіб досягнення власних цілей окремих зацікавлених осіб, засіб тиску на органи влади чи варіант вирішення політичного конфлікту; конституційно-правові засади організації та проведення референдуму у державі повинні передбачати усвідомлену та зацікавлену участь громадян при здійсненні народного волевиявлення у такий спосіб; застосування референдуму повинно бути доцільним, тобто повинні існувати ефективні правові механізми, котрі б стримували довільне використання зазначеного інституту.

Успішність прийняття ефективного рішення на референдумі безпосередньо залежить від правильності процедури його проведення. Процедура референдуму повинна характеризуватись трьома основними параметрами (критеріями): забезпечення виборців належною кількістю часу для того, аби дослідити та зрозуміти питання, котре виноситься; якість інформації, що подається для аналізу особами, які приймають рішення; чітке формулювання питання, що виноситься на референдум, та можливих варіантів відповідей.

Референдуми корисні для простих чітких питань та коли проблема добре зрозуміла, альтернативи рішення чітко визначені, а інформація про питання є загальнодоступною. Застосування референдумів не є доцільним для вирішення складних питань з нечітко визначеними межами чи проблемами, коли рішення не супроводжуються реалістичними та дієвими планами реалізації.

Важливим аспектом проведення всеукраїнського референдуму є високий рівень обізнаності населення з специфікою та правовими наслідками його проведення. Однозначно, повинні бути створені засоби інформаційного забезпечення, що дало б змогу громадянам чітко зрозуміти переваги та недоліки запропонованих варіантів вирішення питань, які виносяться на референдум.

Громадянин повинен усвідомлювати: чи запропоновані варіанти рішень є оптимальними для вирішення вихідних проблем; те, що потрібно виділити час для того, щоб дослідити усі аспекти питання та прийняти рішення; сприймати сутність процесу легітимності та розуміти правові наслідки голосування.

9. Забезпечення та захист права громадян на загальнодержавний референдум, як і будь-яких інших конституційних прав та свобод людини і громадянина, повинно бути пріоритетом та головним обов'язком будь-якої держави. На виконання такого зобов'язання у державах європейського правового простору було створено цілісний комплекс умов та засобів, які гарантуватимуть можливість громадян брати участь в управлінні державними справами у такий спосіб. У цьому аспекті слід зазначити, що, власне, рівень гарантування права громадян на загальнодержавний референдум є доволі різним у багатьох зарубіжних державах.

Гарантії суб'єктивного права на загальнодержавний референдум – це сукупність умов, способів, засобів, а також принципів та норм, котрі забезпечують можливість здійснення, охорони та захисту права на загальнодержавний референдум. Як і будь-які інші різновиди гарантій, гарантії права громадян на загальнодержавний референдум слід розглядати за традиційною класифікацією та поділяти їх на загальні та спеціальні. Загальні гарантії права на загальнодержавний референдум характеризуються тим, що притаманні і іншим правам та свободам громадян. До них ми відносимо: 1) політичні гарантії, сутність яких полягає у наділенні громадян правом відповідно до чинного законодавства виражати свою волю безпосередньо, через таку форму прямого народовладдя як референдум; 2) економічні гарантії, що покликані забезпечувати можливість громадян вільно розпоряджатися власним майном, фінансовими ресурсами); 3) ідеологічні гарантії – гарантії щодо підвищення рівня правової культури, правової свідомості та правової освіченості громадян, котрі реалізуються шляхом: формування у громадян бажання впливати на державно-політичні та суспільні процеси; ознайомлення з усіма перспективами наслідків можливих прийнятих рішень на референдумі; формування та розвитку

особистої позиції щодо питання, що розглядається; усвідомлення громадянами суспільної значимості інституту референдуму, а також значення прийнятого ними рішення для розвитку суспільства, державного будівництва тощо.

Спеціальні (юридичні) гарантії суб'єктивного права на загальнодержавний референдум – сукупність правових засобів, способів та умов, котрі покликані забезпечити реалізацію, охорону та захист суб'єктивного права громадян на загальнодержавний референдум від порушень з боку фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування. До правових гарантій права народу на загальнодержавний референдум належать такі: 1) матеріальні гарантії – передбачають настання майнової відповідальності за порушення права на референдум публічними органами владних повноважень; 2) процесуальні гарантії – покликані забезпечити захист права на загальнодержавний референдум у випадку його позбавлення чи обмеження у судовому порядку; 3) інституційні гарантії – передбачають можливість судового (національного судового захисту, а також захисту міжнародними судовими інстанціями, у тому числі захист Європейським судом з прав людини) та позасудового захисту права.

10. Традиційне розуміння процедури проведення загальнодержавного референдуму не є єдино можливим для реалізації цієї форми безпосереднього народовладдя. Йдеться про можливість інформатизації такого процесу та впровадження електронної демократії.

Позитивними моментами при застосуванні електронної демократії, виступають такі: спрощення процедури загальнодержавного референдуму; зменшення фінансових витрат на організацію та проведення загальнодержавного референдуму; зростання активності громадян щодо участі у державно-політичних процесах; зниження рівня впливу політичних сил на результат волевиявлення громадян України.

Важливою перевагою застосування системи електронного голосування на референдумах є спрощення безпосередньої процедури волевиявлення для осіб з обмеженими можливостями. Також зазначений спосіб проведення референдного

процесу дозволить пришвидшити підрахунок голосів та отримання результатів. Однак, при використанні електронного голосування виникають проблеми з ідентифікацією осіб, котрі здійснюють безпосереднє волевиявлення, а також із дотриманням принципу таємності. Поряд з цим, електронна демократія вже засвідчила свою ефективність у багатьох розвинених державах. При впровадженні системи електронного голосування варто застосовувати блокчейн. Це система, котра вирішить питання захисту персональних даних та анонімності голосування на загальнодержавному референдумі.

ВИСНОВКИ

У ході дослідження конституційно-правових засад проведення загальнодержавного референдуму автор дійшов таких висновків:

1. Встановлено, референдумне право як окремий інститут конституційного права – це сукупність суспільних відносин, що опосередковують здійснення та захист прав громадян на референдумі, а також процедуру реалізації цього права шляхом юридичного упорядкування соціально-політичних процесів, які сприяють прямому волевиявленню при вирішенні питань державних та місцевого значення.

Запропоновано виділяти такі етапи розвитку загальнодержавного референдуму в Україні: 1991-1996 р.р. – прийняття Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 3 липня 1991 року; 1996-2000 р.р. – референдум 1 грудня 1996 року (що мав наслідком прийняття Акту проголошення незалежності України); закріплення основних засад порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму в Україні у Розділі III Конституції України «Вибори. Референдум»; 2000-2012 р.р. – проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року (щодо зменшення кількості народних депутатів у парламенті, зміну моделі парламенту на двопалатну, встановлення додаткових підстав для розпуску парламенту главою держави, а також обмеження депутатської недоторканності), котрий так і не мав своїм наслідком внесення змін до законодавства; 2012-2018 р.р. – прийняття 6 листопада 2012 року Закону України «Про всеукраїнський референдум» та подальше визнання його неконституційним Рішенням 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 року; 2018 р. – 25 січня 2021 р. – робота у напрямку законодавчого врегулювання інституту загальнодержавного референдуму, розробка та подання відповідних законопроектів, підготовка до другого читання проєкту Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум, котрий був ініційований Президентом України; 26 січня 2021 року

– до сьогодні – період, що розпочинається з моменту прийняття Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум.

2. Визначено, що загальнодержавний референдум – це форма прямого народовладдя, котра передбачає управління державними справами та вирішення питань загальнодержавного масштабу шляхом здійснення громадянами безпосереднього волевиявлення з питань, передбачених законодавством. Доведено, загальнодержавний референдум є достойним доповненням до діяльності представницького органу державної влади, оскільки дозволяє народові виражати свою волю безпосередньо. Обґрунтовано, застосування референдуму як форми безпосереднього виявлення волі громадян сприятиме зменшенню кількості корупційних випадків у межах державно-владних органів, а також становитиме їм фактично доцільну противагу (за умови, що конституційно-правові вимоги щодо порядку організації та проведення референдуму будуть дотримані).

Зауважено, загальнодержавний референдум варто класифікувати: *за предметом (змістом), тобто залежно від питань, котрі виносяться на загальнодержавний референдум*: правотворчі, котрі поділяються, у свою чергу, на конституційні та законодавчі; міжнародні (безпосередньо пов'язані з зовнішньополітичною діяльністю держави); такі, що мають своїм предметом певні стратегічні питання загальнодержавного характеру; *залежно від ініціатора проведення (суб'єкта ініціювання)* референдуми поділяють на такі, що були ініційовані: громадянами; органом державної влади; кількома державними органами спільно; органами місцевого самоврядування; *за часом проведення*: дозаконодавчі та післязаконодавчі; *залежно від часу проведення виборів* слід класифікувати загальнодержавні референдуми на такі, що: проводяться обов'язково у день виборів (США); можуть проводитись у день виборів (Словенія); проведення яких у день виборів заборонено (Португалія); *за способом проведення*: обов'язкові та факультативні референдуми; *залежно від особливостей нормативно-правового закріплення*: такі, що закріплюють особливості організації та проведення загальнодержавного референдуму в

Основному Законі (Франція, Литва, Італія, Угорщина); такі, що регламентуються конституцією та спеціальним законом (Естонія, Португалія, Греція, Італія); такі, що не закріплюються ні на рівні конституції, ні на рівні закону (Бельгія).

3. До Міжнародних стандартів у сфері організації та проведення загальнодержавного референдуму належать такі нормативні документи: Декларація Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» 1982 р.; Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини та основні свободи 1998 року; Демократія в епоху цифрових технологій і загроза недоторканності приватного життя та індивідуальних свобод 2015 р.; Загальна декларація прав людини 1948 р.; Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні: Висновок № 190/2002; Керівні принципи щодо виборів 2002 р.; Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень 2017 р.; Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 р.; Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів; Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» 1998 р.; Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 р.; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.; Окінавська Хартія глобального інформаційного суспільства 2000 року; Регламент ЄС щодо захисту персональних даних (GDPR) 2016 р.; Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» 1997 р.; Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень 2003 р.; Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі, прийнята Комітетом міністрів 28 листопада 2018 р.; Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р.;

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» 1996 р.; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Державам-Членам щодо гендерної рівності та медіа, ухвалена Комітетом міністрів 10 липня 2013 року на 1176-му засіданні постійних представників міністрів; Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі 2005 р. та ін.

4. Встановлено, що конституції держав світу умовно можна поділити на такі, що не містять навіть загальних засад організації та порядку проведення референдумів, а також ті, що регламентують такі засади надто детально. Як правило, порядок організації та проведення загальнодержавного референдуму закріплюється у конституціях сучасних держав. Якщо говорити про членів ЄС (за винятком Кіпру, Нідерландів, Бельгії, Чехії, Мальти), то їх основні закони містять конституційно-правові норми, котрі регламентують: 1) предмет референдуму; 2) перелік умов, котрі дозволяють вважати референдум та його результати легітимними; 3) перелік умов та питань, з яких проведення референдуму не допускається; 4) можливість після прийняття закону законодавчим органом державної влади його затвердження шляхом голосуванні на референдумі та ін. При цьому ініціювання щодо проведення референдумів за конституційним законодавством багатьох зарубіжних держав є можливим, як правило, не лише органами державної влади, але і безпосередньо громадянами. Часто у конституціях зарубіжних держав встановлюються певні умови щодо легітимації референдумів. Як правило, йдеться про регламентацію кількості громадян, котрі здійснювали волевиявлення, а також голосували «за» пропозицію, котра виносилась на референдум (Польща, Італія, Австрія, Естонія). Референдум як форма прямого народовладдя є характерним для багатьох сучасних демократичних держав та застосовується, як правило, у тих випадках, коли парламентські процедури видаються неефективними. Доцільність здійснення трансформації політико-правових інститутів, впровадження дієвих конституційно-правових стандартів щодо безпосередньої участі народу у прийнятті стратегічно важливих державно-політичних рішень, зумовлюють

необхідність якісно нового перегляду особливостей загальнодержавного референдуму.

5. Доведено, розвиток інституту референдуму в Україні має безпосередній зв'язок із закладенням та формуванням демократичних начал у суспільстві. *Право народу на загальнодержавний референдум* – це встановлена чинним законодавством сукупність його юридичних можливостей безпосередньо виявляти свою волю при вирішенні важливих питань загальнодержавного значення.

6. Позитивами застосування загальнодержавного референдуму як форми безпосереднього виявлення волі народу є такі: 1) надає можливість громадянам фактично впливати на результат діяльності законодавчого органу влади, котрий при здійсненні своїх повноважень може керуватися інтересами так званої «привілейованої меншості»; 2) здійснює правовиховну функцію щодо громадян, розвиває у них почуття зацікавленості у чинному законодавстві та правовому житті держави; 3) створює безпосередній (прямий) контакт між органом законодавчої влади та громадянами, тим самим накладаючи на законодавця додаткове почуття відповідальності; 4) якщо результати загальнодержавного референдуму будуть ефективними, то вони сприятимуть розвитку правової держави та громадянського суспільства; 5) дозволяє з'ясувати позицію громадян щодо важливого питання загальнодержавного значення та виконує консолідуючу функцію щодо діяльності органів державної влади; 6) середній показник IQ людей може бути не дуже вражаючим, але здоровий глузд і критичне мислення пересічного громадянина, коли справа доходить до прийняття стратегічно важливих політичних рішень, надто недооцінені (для того, щоб вивчити питання, котре виноситься на референдум, просто необхідно виділити трохи часу); 7) якщо органи державної влади у своїй діяльності зіштовхуються із безвихідністю у прийнятті рішень з питань національного (загальнодержавного) значення, варіантом вирішення ситуації може стати референдум; 8) перешкоджає бюрократизації державної влади та стримує прийняття радикальних державно-владних рішень; 9) за умови відсутності

шляхів компромісу між державою та суспільством, загальнодержавний референдум може стати ефективним інструментом в аспекті узгодження їх інтересів.

Недоліки загальнодержавного референдуму як форми прямого вираження волі громадян полягають у такому: 1) виникає плутанина у свідомості виборців «by the an avoidable complexity of the ballot», що викликана складністю виборчого бюлетеня, та якої можна уникнути; 2) можуть зустрічатися випадки «зв'язування волі» громадян відповідно корисливих цілей зацікавлених осіб; при використанні засобів масової інформації, котрі не є політично нейтральними, може здійснюватись неправомірний вплив на результати референдуму; 3) відсутність інституту персональної відповідальності в аспекті прийняття рішень; 4) питання, котрі виносяться на референдум, можуть спричинити міжособистісну ворожнечу у суспільстві на фоні розбіжності політичних поглядів та переконань, що може привести до масових заворушень; 5) голосування за «популярну» у суспільстві думку може мати серйозні наслідки з точки зору безпеки та оборони, розвитку та процвітання держави; більшість голосів не дає впевненості у ефективності та правильності рішення; 6) виборці на референдумі не обираються, виходячи з їхнього професіоналізму у сфері вирішення державно-владних питань, політичної обізнаності, ґрунтовності позицій чи схильності до прийняття обґрунтованого та ефективного рішення в інтересах суспільства; значна частина громадян не хоче витратити час і зусилля, необхідні для аналізу аргументів щодо кожної запропонованої альтернативи, а складні важливі рішення, котрі виносяться на референдум, часто вимагають детального вивчення інформації з багатьох джерел; 7) «синдром подвійного владного функціонування», що передбачає фактичне існування дуалізму у здійсненні влади та прийнятті важливих політичних рішень; референдум знаходиться у прямому протистоянні представницькій владі, часто шкодить авторитету та дискредитує діяльність законодавчих органів влади.

Якщо стверджувати, що пряма демократія завжди краща, ніж непряма, і що непряма (або представницька) демократія – це не що інше, як компроміс, то

можна дійти висновку, що загальнодержавний референдум є деякою мірою альтернативою парламентського процесу, однак, він не може його виключати.

7. Встановлено, альтернативним варіантом нормативно-правової регламентації проведення референдумів в Україні є створення єдиного систематизованого акту (кодексу) закріплював би порядок організації та проведення форм хоча б основних безпосередньої демократії в Україні – виборів, референдумів та всенародного опитування. Це дозволило б уникнути дублювання схожих положень, пояснення окремих термінів тощо. Поряд з цим виникає питання доцільності, оскільки Виборчий Кодекс, а також Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» вже прийнято. З іншого боку, «інші форми безпосередньої демократії», про які згадується у статті 69 Основного Закону Української держави, залишаються не регламентованими, окрім згадуються лише в Конституції. Незважаючи на те, що відповідно до положень цієї статті «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії», аналіз сучасних наукових джерел дозволяє стверджувати про фактичне звуження форм безпосередньої демократії до виборів та референдуму. Формулювання «інші форми безпосередньої демократії» не пояснюється у жодному нормативно-правовому акті. Тому вказівка на можливість застосування таких «інших форм» є суто декларативною.

Право та реальна здатність громадян проводити референдум є показником безпосередньої реалізації суверенних прав народу. Істинне (справжнє) народовладдя можна виявити лише за наявності у народу реальних можливостей брати участь у здійсненні державної влади. Тому альтернативним та цілком можливим є прийняття правового акта під назвою «Кодекс правотворчості народу», котрий би поєднував у собі нормативну регламентацію таких форм безпосереднього народовладдя як референдум, всеукраїнський (у тому числі народне вето, тобто абrogативний референдум) та місцевий, а також народна правотворча ініціатива.

Кодекс правотворчості народу, котрий відповідно і регламентував би порядок організації та проведення референдуму (у тому числі абrogативного) та народної законодавчої ініціативи, повинен чітко окреслювати їх процедуру та порядок реалізації. У випадку, якщо ці моменти будуть законодавчо закріплені, зазначені способи прямого народовладдя справді будуть реальними формами демократії та забезпечать в Україні можливість народу в конституційний спосіб реалізувати свою волю.

8. У Кодексі правотворчості народу слід визначити *вимоги до застосування процедури референдуму*, до яких слід віднести такі: на референдум повинні виноситися «прості» питання, і не лише у плані формулювання, виборці не повинні витратити занадто багато часу на дослідження переваг та недоліків пропозиції, котра виноситься на референдум; органи державної влади повинні забезпечити виборця усією необхідною інформацією щодо питання/законопроекту, що виноситься на всенародне обговорення; органи державної влади, громадські організації та об'єднання повинні чітко усвідомлювати, що референдум як форма безпосереднього виявлення волі громадян не може розглядатися як спосіб досягнення власних цілей окремих зацікавлених осіб, засіб тиску на органи влади чи варіант вирішення політичного конфлікту; конституційно-правові засади організації та проведення референдуму у державі повинні передбачати усвідомлену та зацікавлену участь громадян при здійсненні народного волевиявлення у такий спосіб; застосування референдуму повинно бути доцільним, тобто повинні існувати ефективні правові механізми, котрі б стримували довільне використання зазначеного інституту.

9. Аргументовано, успішність прийняття ефективного рішення на референдумі безпосередньо залежить від правильності процедури його проведення. Процедура референдуму повинна характеризуватись трьома основними параметрами (критеріями): забезпечення виборців належною кількістю часу для того, аби дослідити та зрозуміти питання, котре виноситься; якість інформації, що подається для аналізу особами, які приймають рішення; чітке формулювання питання, що виноситься на референдум, та можливих

варіантів відповідей. Референдуми корисні для простих чітких питань та коли проблема добре зрозуміла, альтернативи рішення чітко визначені, а інформація про питання є загальнодоступною. Застосування референдумів не є доцільним для вирішення складних питань з нечітко визначеними межами чи проблемами, коли рішення не супроводжуються реалістичними та дієвими планами реалізації.

Обґрунтовано, важливим аспектом проведення всеукраїнського референдуму є високий рівень обізнаності населення з специфікою та правовими наслідками його проведення. Однозначно, повинні бути створені засоби інформаційного забезпечення, що дало б змогу громадянам чітко зрозуміти переваги та недоліки запропонованих варіантів вирішення питань, які виносяться на референдум. Громадянин повинен усвідомлювати: чи запропоновані варіанти рішень є оптимальними для вирішення вихідних проблем; те, що потрібно виділити час для того, щоб дослідити усі аспекти питання та прийняти рішення; сприймати сутність процесу легітимності та розуміти правові наслідки голосування.

10. Зауважено, забезпечення та захист права громадян на загальнодержавний референдум, як і будь-яких інших конституційних прав та свобод людини і громадянина, повинно бути пріоритетом та головним обов'язком будь-якої держави. На виконання такого зобов'язання у державах європейського правового простору було створено цілісний комплекс умов та засобів, які гарантуватимуть можливість громадян брати участь в управлінні державними справами у такий спосіб. У цьому аспекті слід зазначити, що, власне, рівень гарантування права громадян на загальнодержавний референдум є доволі різним у багатьох зарубіжних державах.

Гарантії суб'єктивного права на загальнодержавний референдум – це сукупність умов, способів, засобів, а також принципів та норм, котрі забезпечують можливість здійснення, охорони та захисту права на загальнодержавний референдум. Як і будь-які інші різновиди гарантій, гарантії права громадян на загальнодержавний референдум слід розглядати за традиційною класифікацією та поділяти їх на загальні та спеціальні. Загальні

гарантії права на загальнодержавний референдум характеризуються тим, що притаманні і іншим правам та свободам громадян. До них ми відносимо: 1) політичні гарантії, сутність яких полягає у наділенні громадян правом відповідно до чинного законодавства виражати свою волю безпосередньо, через таку форму прямого народовладдя як референдум; 2) економічні гарантії, що покликані забезпечувати можливість громадян вільно розпоряджатися власним майном, фінансовими ресурсами); 3) ідеологічні гарантії – гарантії щодо підвищення рівня правової культури, правової свідомості та правової освіченості громадян, котрі реалізуються шляхом: формування у громадян бажання впливати на державно-політичні та суспільні процеси; ознайомлення з усіма перспективами наслідків можливих прийнятих рішень на референдумі; формування та розвитку особистої позиції щодо питання, що розглядається; усвідомлення громадянами суспільної значимості інституту референдуму, а також значення прийнятого ними рішення для розвитку суспільства, державного будівництва тощо.

Спеціальні (юридичні) гарантії суб'єктивного права на загальнодержавний референдум – сукупність правових засобів, способів та умов, котрі покликані забезпечити реалізацію, охорону та захист суб'єктивного права громадян на загальнодержавний референдум від порушень з боку фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування. До правових гарантій права народу на загальнодержавний референдум належать такі: 1) матеріальні гарантії – передбачають настання майнової відповідальності за порушення права на референдум публічними органами владних повноважень; 2) процесуальні гарантії – покликані забезпечити захист права на загальнодержавний референдум у випадку його позбавлення чи обмеження у судовому порядку; 3) інституційні гарантії – передбачають можливість судового (національного судового захисту, а також захисту міжнародними судовими інстанціями, у тому числі захист Європейським судом з прав людини) та позасудового захисту права.

11. Доведено, традиційне розуміння процедури проведення загальнодержавного референдуму не є єдино можливим для реалізації цієї форми

безпосереднього народовладдя. Йдеться про можливість інформатизації такого процесу та впровадження електронної демократії. Позитивними моментами при застосуванні електронної демократії, виступають такі: спрощення процедури загальнодержавного референдуму; швидкий підрахунок голосів та отримання результатів. зменшення фінансових витрат на організацію та проведення загальнодержавного референдуму; зростання активності громадян щодо участі у державно-політичних процесах; зниження рівня впливу політичних сил на результат волевиявлення громадян України; спрощення безпосередньої процедури волевиявлення для осіб з обмеженими можливостями тощо. Однак, при використанні електронного голосування виникають проблеми з ідентифікацією осіб, котрі здійснюють безпосереднє волевиявлення, а також із дотриманням принципу таємності. Поряд з цим, електронна демократія вже засвідчила свою ефективність у багатьох розвинених державах. При впровадженні системи електронного голосування варто застосовувати блокчейн. Це система, котра вирішить питання захисту персональних даних та анонімності голосування на загальнодержавному референдумі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Янчук А.О. «Становлення і сучасний стан наукової розробленості проблематики безпосереднього здійснення влади народом». *Правничий вісник Університету КРОК*. №10. 2011. С. 31-37.
2. Богів Я.С. До питання про сутність суверенітету: теоретико-правовий аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2018. №2(18). URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18bystpa.pdf> (дата звернення: 18.07.2019).
3. Селіванов А. Суверенітет народу і його забезпечення публічною владою. *Право України*. 2009. № 11. С.66-72.
4. Скрипнюк О.О. «Теоретичні підходи до розгляду поняття «народний суверенітет»». *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 56. С. 83-92.
5. Петришин О., Святоцький О. «Влада народу–народовладдя: основа демократичної держави». *Право України*. №11. 2009. С. 58-65.
6. Рудич Ф. «Політичний режим і народовладдя: спроба політологічного аналізу». *Політичний менеджмент*. №2. 2010. С. 3-16.
7. Бисага Ю.М., Палінчак М.М. Конституційне право: юридичний словник. Ужгород. 2001. 75 с.
8. Щербанюк О.В. «Принципи транспарентності та гласності як реальні конституційні умови здійснення народовладдя». *Часопис Київського університету права*. №3. 2013. С. 98-101.
9. Комарова В.В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики: арэф. доктор. Москва. 2006. 52 с.
10. Курячая М.М. Право граждан Российской Федерации на референдум: арэф. дисс. на соискание ученой степ. канд. юрид. наук. Москва. 2004. 28 с.
11. Гятов Р.Р. Институт референдума в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовое и сравнительное исследование: арэф. дисс. на соискание ученой степ. канд. юрид. наук. Москва. 2007. 25 с.

12. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: автореф. дисс. на соискание ученой степ. докт. юрид. наук. Екатеринбург. 2003. 48 с.
13. Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. Киев. Выща школа. 1989. 42 с.
14. Галус О.О. Форми безпосереднього народовладдя в Україні: автореф. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ. 2012. 44 с.
15. Шипілов Л.М. «Установча функція народовладдя: питання теорії і практики». *Форум права*. №2. 2008. С. 491-494.
16. Максакова Р.М. «Специфічні ознаки установчої влади». *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: *Право*. №1. 2012. С. 154-164.
17. Петришин О. Народовладдя як фундамент демократичної, правової, соціальної держави. *Вісник Академії правових наук України*. №4. 2009. С. 20-30.
18. Мірошниченко Ю.Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: Монографія. К.: «Фенікс». 2012. 360 с.
19. Оніщук М.В. Конституційні основи референдної демократії в Україні: автореф. на здоб. наук. ступ. доктор. юрид. наук. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ. 2010. 34 с.
20. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. К.: Ін-т держави і права НАН України. 2000. 248 с.
21. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: Навч. посібник. К.: Вид-во «Ліра». 2009. 366 с.
22. Шункін М. «Еволюція інституту місцевого референдуму в Україні». *Державне управління та місцеве самоврядування*. №4. 2015. С. 278-288.
23. Погорілко В.Ф. Основні етапи становлення і розвитку референдумів: Референдне право України. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/68918-22-osnovn-etapistanovlennya-rozvitku-referendumv.html> (дата звернення: 13.06.2020).

24. Синцов Г.В. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.02. М. 2003. 24 с.
25. Сворақ С.Д. Інститут народовладдя у державно-правовому дискурсі. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 3 (58). С. 35-43.
26. Шаповал В. Референдум як форма безпосередньої демократії. *Вибори та демократія*. 2005. №3 (5). С. 4-21.
27. Лисенко Л.Г., Карасевич А.О. Референдум як форма прямої демократії в сучасних українських умовах. *Політичні інститути та процеси в Україні*. 2014. URL:<http://dspace.udpu.edu.ua/bitstream/6789/2506/1/%D0%A0%D0%95%D0%A4%D0%95%D0%A0%D0%95%D0%9D%D0%94%D0%A3%D0%9C%20%D0%AF%D0%9A%20%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%90%20%D0%9F%D0%A0%D0%AF%D0%9C%D0%9E%D0%87%20%D0%94%D0%95%D0%9C%D0%9E%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%86%D0%87%20%D0%92%20%D0%A1%D0%A3%D0%A7%D0%90%D0%A1%D0%9D%D0%98%D0%A5%20%D0%A3%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%87%D0%9D%D0%A1%D0%AC%D0%9A%D0%98%D0%A5%20%D0%A3%D0%9C%D0%9E%D0%92%D0%90%D0%A5.pdf> (дата звернення: 06.07.2019).
28. Кириченко В., Соколенко Ю. «Референдум як форма безпосередньої демократії». *Юридичний вісник*. № 4. 2019. С. 52-59.
29. Кочерга А.В. Прямое волеизъявление народа как основа конституционного строя в Швейцарской Конфедерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва. 2008. 25 с.
30. Хаврук І.А. Референдуми у перехідних демократіях (на прикладі України, Білорусі та Росії): автореферат на здоб. наук. ступ. канд. наук. Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Чернівці. 2006. 21 с.
31. The Referendum in Theory and Practice. URL: <https://library.cqpress.com/cqresearcher/document.php?id=cqresrre1924072400> (date of the application : 06.08.2019).

32. Оніщук М.В. Ратифікаційна (міжнародна) референдна демократія: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. №1. 2010. С. 4-5.
33. Погорілко В.Ф. Референдне право України: навчальний посібник. Ліра-К. 2010. 366 с.
34. Бондар М.Ю. Конституційний референдум: теорія та практика: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право. Одеса. 2017. 220 с.
35. Бондар М. Віче як передумова становлення та розвитку референдумів. *Юридичний вісник*. №2. 2014. С. 38-42.
36. Третяк С.М. Віче як один із інститутів громадянського суспільства сучасної України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. № 9-1. 2014. С. 56-58.
37. Нестерович В.Ф. Роль та місце виборів у державотворенні в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. №2. 2019. С. 38-46.
38. Грабильнікова О.А. Історичні етапи становлення і розвитку інституту виборців в Україні. *Право і суспільство*. №3. 2012. С. 30-33.
39. Сворака С. Концепція народовладдя козацької держави у політико-правових поглядах М. Грушевського. *Вісник Львівського університету. Сер.: Юридична*. №59. 2014. С. 114-120.
40. Сворака С.Д. Концепт народовладдя в Київській Русі у державно-правових поглядах ГВ Вернадського. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. №4. 2012. С. 11-19.
41. Цапко О.М., Богаліка Ю.О. Ідея народовладдя в теоретичній спадщині діячів Української Центральної Ради (М. Грушевського та В.Винниченка). *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. №1. 2013. С. 269-276.

42. Равлюк А.Г. Еволюція становлення та розвитку загальнодержавного референдуму в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. № 6 (volume 2). 2020. С.24-28.
43. Савков А. Референдум як форма народовладдя: теорія і практика застосування в Україні. *Управління сучасним містом*. 2007. № 1-12 (25-28). С.22-30.
44. Акт проголошення незалежності України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991. № 38. С. 502.
45. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України). 1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text> (дата звернення: 20.02.2020).
46. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України). 1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97#Text> (дата звернення: 18.08.2019).
47. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою: Указ Президента України. 2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2000#Text> (дата звернення: 04.07.2019).
48. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою). 2000. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00#Text> (дата звернення: 26.11.2019).

49. Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовт. 2005 № 6-рп/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 41. С.2605.

50. Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квіт. 2008 № 6-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 32. ст. 1056.

51. Про всеукраїнський та місцевий референдуми: Закон України (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. №33, С. 443.

52. Про всеукраїнський референдум: Закон України (визнано неконституційним). *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 44-45. С. 634.

53. Звернення Коаліції громадських організацій «За чесний референдум» до членів Конституційної Асамблеї. URL: <http://cau.in.ua/ua/news/id/zvernennja-koalicii-gromadskihorganizacij-za-chesnij-referendum-do-chleniv-konstitucijnoji-asambleji-751/> (дата звернення: 17.08.2020).

54. Лисенко Л.Г, Карасевич А.О. Референдум як інститут прямої демократії: європейські та українські реалії. *Людина, суспільство, політика: актуальні виклики сучасності: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 12-13 лютого 2016 р.)*. Одеса. Національний університет «Одеська юридична академія». 2016. С. 53-58.

55. Opinion on the law on national referendum of Ukraine, adopted by the Council for Democratic Elections at its 45th meeting (Venice, 13 June 2013) and by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)017-e) (date of the application : 06.12.2018).

56. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум».

2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60> (дата звернення: 17.08.2020).
57. Проект № 2182 (доопрацьований) Закону України «Про всеукраїнський референдум». 2019. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00544B.html (дата звернення: 04.11.2019).
58. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» №2182 від 26.09.2019 р. 10 с.
59. Проект Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум. 2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69060 (дата звернення: 20.11.2020).
60. Народовладдя від Зеленського: плюси і мінуси нового закону про референдум. URL: <https://www.dw.com/uk/narodovladdia-vid-zelenskoho-plusy-i-minusy/a-53753528> (дата звернення: 22 червня 2020 р.).
61. Дерев'янюк С.М. «Термін «референдум» у новітній українській теорії права та політології: особливості дефініції й доцільність її уніфікації». *Політологічний вісник: Зб. наук. праць*. Київ: «ІНТАС». 2012. №59. С.216-226.
62. Гончаренко В.Г., Андрушко П.П., Базова Т.П. Юридичні терміни: Київ. Либідь. 2003. 320 с.
63. Бондар Ю.В. Референдум. Етнократологічний словник: енцикл.-довід. слов. К.: МАУП. 2007. С. 476–477.
64. Кухта Б. Референдум. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни. Львів: Кальварія. 2003. С. 381.
65. Юристовський О.І. Суспільно-політична думка. Львів: Вид-во «СПОЛОМ», 2008. 800 с.
66. Федоренко В.Л. Поняття і види референдумів в Україні. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2-х т. К.: ТОВ «Вид-во «Юрид. думка». Т. 2. 2008. С. 208–218.

67. Мочков О.Б. «Нормативно-правове забезпечення безпосередньої демократії на місцевому рівні в Україні (еволюція системи місцевих виборів і референдуму)». *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. №2. 2016. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/31.pdf (дата звернення: 26.07.2019).
68. Рябов С.Г. Референдум. Політологічний енциклопедичний словник. 2-е вид., доп. і перероб. К.: Генеза, 2004. С. 568–569.
69. Ященко Р.Ю. Правотворчість в умовах перехідного суспільства: теоретико-правовий аспект: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.01. Острог. 2013. 209 с.
70. Ященко Р.Ю. Пряма правотворчість як вид правотворчості в сучасній Україні: поняття, ознаки, проблеми забезпечення. *Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки*. К.: Ін-т держави і права імені В.М.Корецького НАН України, 2009. Вип. 43. С. 92–100.
71. Григорьева И.В. Теория государства и права: учебное пособие. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. тех. ун-та. 2009. 304 с.
72. Рябченко Т.О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти): дис.на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. Київ. 2015. 222 с.
73. Рябченко Т.О. Види референдуму, класифіковані за способом реалізації правотворчих повноважень народу. *International forum: problems and scientific solutions*. 2020. С. 421-424.
74. Равлюк А.Г. Підходи до визначення поняття загальнодержавного референдуму. Сучасні виклики і актуальні проблеми науки, освіти та виробництва: міжгалузеві диспути: матеріали Х міжнародної науковопрактичної інтернет-конференції (м. Київ, 13 листопада 2020 р.). Київ, 2020. С. 776-783.
75. Федоренко В.Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики. автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. Київ. 1999. 17 с.

76. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення : 16.06.2019).
77. Кружиліна О.А. Деякі проблемні питання реалізації та судового захисту права громадян збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, походи й демонстрації. *Право і Безпека*. №4. 2011. С. 14-19.
78. Круглова Ю.О. Непосредственная демократия в истории и современности. Пути развития непосредственной демократии с учетом современных технологий. *Вестник науки и образования*. 2018. №11 (47). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/neposredstvennaya-demokratiya-v-istorii-i-sovremennosti-puti-razvitiya-neposredstvennoy-demokratii-s-uchetom-sovremennyh-tehnologiy> (дата обращения: 29.11.2020).
79. Кобирилка Г.М. Референдум як правова засада волевиявлення людини. 2018. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/5368/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A_p103-108.pdf (дата звернення: 06.05.2020).
80. Семенюк О.Д. Плебісцит – референдум. URL: <http://kulturamovny.univ.kiev.ua/KM/pdfs/Magazine43-28.pdf> (дата звернення: 23.08.2020).
81. Євгенєва А.М. Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація. *Наукові записки*. Том 53. Юридичні науки. 2006. С. 29-31.
82. Відмінності між плебісцитом і референдумом. 2019. URL: <https://uk.mortsure.com/blog/differences-between-a-plebiscite-and-a-referendum-6c1f2e/> (дата звернення: 07.02.2020).
83. Бучакова М.А., Шевченко С.В. Референдум и плебисцит как формы непосредственной демократии. *Вестник ОмГУ. Серия. Право*. 2016. №1 (46). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-i-plebistsit-kak-formy-neposredstvennoy-demokratii> (дата обращения: 28.11.2020).

84. Милосердна І.М. Законодавче закріплення та функціонування інституту референдуму: світовий досвід. *Актуальні проблеми політики*. Вип. 51. 2014. С.185-195.
85. Кривенко Л.Т. Конституційно-правові основи референдумів в Україні. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. С. 87–169.
86. Харута В.Ф. Доктринальні засади інституту народного вето. *Конституційно-правові академічні студії*. № 1. 2020. С.69-76.
87. Lipjhart A. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
88. Нестерович В.Ф. Поняття й види народного вето в контексті сучасних конституційно-правових трансформацій. *Право і суспільство*. №3 (1). 2016. С.27-33.
89. Нестерович В.Ф. Перспективи конституційно-правового утвердження інституту народного вето в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. № 4 (58) 2016. С.63-70.
90. Maija Talvikki Setala *Theories of Referendum and the Analysis of Agenda-Setting*. Thesis submitted for the PhD-degree. The London School of Economics and Political Science. 1997. 322 p.
91. Білан С.В. Зародження та становлення інституту референдуму: історично-конституційний аналіз ранніх форм референдуму. Розбудова держави і права: питання теорії та конституційної практики. *Право і суспільство*. № 2 частина 2. 2017. С. 7-10.
92. Законодавче регулювання і процедура проведення місцевих та загальнодержавних референдумів у США, Франції, Польщі, Швеції та Литві. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. 12 с.

93. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні: Висновок № 190/2002. Ухвалено Венеціанською комісією 6-7 липня 2001 року. Страсбург. 2001. 6 с.
94. Lietuvos Respublikos Referendumo Istatymas 2002 m. birželio 4 d. Nr. IX-929. URL: <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2C523B544966> (date of the application: 12.08.2020).
95. А як у них? 2018. URL: <https://rada.oporaua.org/analityka/a-iaak-u-nykh/23291-a-iaak-u-nykh-natsionalnyi-referendum> (дата звернення: 08.10.2019).
96. Чебаненко О.Д., Грищук О.Ю., Колодяжна Н.В., Євгенєва А. Референдуми в Європейському Союзі. К.: ФАДА, ЛТД. 2007. 186 с.
97. Аванесян А.А. Референдум как конституционно-правовой институт в современной России: ариф. дисс. на соискание ученой степ. канд. юрид. наук. Волгоград. 2004. 28 с.
98. Закірова С. Референдум як інструмент прямої демократії: міжнародний досвід і корисні уроки для України. *Громадська думка про правотворення*. 2019. № 10 (175). С. 4–13.
99. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. *Офіц. вісн. України*. 2008. № 93. С. 3103.
100. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/995_004 (дата звернення: 08.10.2019).
101. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 08.10.2019).
102. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини та основні свободи. 1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_349#Text (дата звернення: 08.10.2019).
103. Декларація Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації». 1982.

104. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Прийнято Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-ому засіданні заступників міністрів. 12 с.
105. Рекомендація CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі. Прийнято Комітетом міністрів 28 листопада 2018 року на 1330-му засіданні заступників міністрів. 6 с.
106. Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі. 2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_937#Text (дата звернення: 08.10.2019).
107. Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень. 2009. 20 с.
108. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про місцевий референдум» від 03.07.2015 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH1NL7IA.html (дата звернення: 18.12.2019).
109. Recommendation No.R (96)2 to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level. Adopted on 15 February 1996. URL: <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek9.pdf> (date of the application: 12.08.2020).
110. Resolution 1121 (1997) on instruments of citizen participation in representative democracy [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.htm> (date of the application: 12.08.2020).
111. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text (дата звернення: 18.12.2019).
112. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 12.12.2019).

113. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. К., 2009. 500 с.
114. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr) (дата звернення: 11.12.2019).
115. Використання міжнародних виборчих стандартів. Посібник Ради Європи для громадських організацій. 2017. 124 с.
116. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Державам-Членам щодо гендерної рівності та медіа, ухваленої Комітетом міністрів 10 липня 2013 року на 1176-му засіданні постійних представників міністрів. 2013. 14 с.
117. Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень. 2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_661#Text (дата звернення: 18.12.2019).
118. Ключковський Ю.Б. Принцип таємного голосування. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. №200. 2017. С. 32-40.
119. Панкевич І. Принцип таємності голосування як гарантія вільних виборів: міжнародні стандарти та український досвід. *Вісник Львівського університету. Сер.: Міжнародні відносини*. №31. 2012. С. 198-207.
120. Ісірова К.В., Потій О.В. Принципи побудови електронної системи таємного голосування з використанням децентралізованих технологій. *Радіотехніка*. №4. 2019. С. 121-129.
121. Регламент ЄС щодо захисту персональних даних (GDPR). *Офіційний вісник Європейського союзу*. 2016. 119/1. 98 с.
122. Договір про функціонування Європейського Союзу. 2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_710#Text (дата звернення: 06.08.2018).

123. Хартія основних прав Європейського Союзу. 2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text (дата звернення: 06.08.2018).
124. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 1. № 58. С.701.
125. Резолюції Демократія в епоху цифрових технологій і загроза недоторканності приватного життя та індивідуальних свобод. 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/2183_Resolution_2015_Ukr.htm (дата звернення: 06.08.2018).
126. Резолюція 60/45, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй «Досягнення у галузі інформатизації та телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки». 2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_e45#Text (дата звернення: 14.09.2019).
127. Окинавская хартия глобального информационного общества от 22.07.2000. *Дипломатический вестник*. 2000. № 8. С. 51–56.
128. Бондар М.Ю. Міжнародні стандарти конституційних референдумів. *Альманах міжнародного права*. № 7. 2015. С. 42-50.
129. Равлюк А.Г. Міжнародні засади загальнодержавного референдуму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право*. 2020. № 62. С. 116-121.
130. Щодо конституційних форм безпосереднього народовладдя в Україні: аналітична записка. Національний Інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1485/> (дата звернення: 26.10.2020)
131. Палєєва Ю.С. Референдум – загальноновизнаний демократичний інститут: історія і сучасність. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 1 (4). С. 43-50.
132. Federal Constitution of the Swiss Confederation. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html> (date of the application: 12.08.2020).

133. Равлюк А.Г. Нормативно-правові засади організації та проведення загальнодержавного референдуму: досвід Швейцарії. Порівняльно-аналітичне право. 2020. №4. С.867-871.
134. Initiative and Referendum States. Our American States. The NCSL Podcast. National conference of state legislatures. URL: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/chart-of-the-initiative-states.aspx> (date of the application: 12.08.2020).
135. Initiative and Referendum. National conference of state legislatures. 2019. URL: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/initiative-and-referendum-processes.aspx> (date of the application: 12.08.2020).
136. Why doesn't the United States hold referendums if it is a democracy? URL: <https://www.quora.com/Why-doesnt-the-United-States-hold-referendums-if-it-is-a-democracy> (date of the application: 12.08.2020).
137. Why doesn't the US hold popular referendums? URL: <https://www.quora.com/Why-doesnt-the-US-hold-popular-referendums> (date of the application: 12.08.2020).
138. Should there be more referendums in U.S. politics? URL: <https://www.quora.com/Should-there-be-more-referendums-in-U-S-politics> (date of the application: 12.08.2020).
139. Ireland votes by landslide to legalise abortion. URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/may/26/ireland-votes-by-landslide-to-legalise-abortion> (date of the application: 12.08.2020).
140. Ireland's abortion referendum: What you need to know. URL: <https://www.dw.com/en/irelands-abortion-referendum-what-you-need-to-know/a-43871025> (date of the application: 12.08.2020).
141. Irish parliament passes bill to legalize abortion. URL: <https://www.dw.com/en/irish-parliament-passes-bill-to-legalize-abortion/a-46732065> (date of the application: 12.08.2020).
142. The UK's cooperation with the EU on justice, home affairs, foreign policy and security issues: background note. URL:

<https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-cooperation-with-the-eu-on-justice-home-affairs-foreign-policy-and-security-issues-background-note> (date of the application: 12.08.2020).

143. Constitution de la République française. Constitution du 4 octobre 1958. Version mise à jour en janvier 2015. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (date of the application: 12.08.2020).

144. LOI organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000428976/> (date of the application: 12.08.2020).

145. Конституция Литовской Республики. 47 с. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/lithuania.pdf> (дата звернення: 14.09.2019).

146. The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 817/2018 included). Translation from Finnish Legally binding only in Finnish and Swedish Ministry of Justice, Finland. 26 p.

147. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К. 2018. 82 с.

148. Rozdział II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Zasady ogólne. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (date of the application: 12.08.2020).

149. Rozdział IV. Sejm i Senat. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (date of the application: 12.08.2020).

150. Rozdział III. Źródła prawa. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (date of the application: 12.08.2020).

151. Rozdział XII. Zmiana Konstytucji. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (date of the application: 12.08.2020).

152. Rozdział XI. Stany nadzwyczajne. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (date of the application: 12.08.2020).
153. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. O referendum ogólnokrajowym. Dz.U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507. URL: http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/ustawy/962_u.htm (date of the application: 12.08.2020).
154. Ústava Slovenskej republiky. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460#hlava5> (date of the application: 12.08.2020).
155. Логачова В.В. Конституційно-правові засади громадського контролю при проведенні виборів та референдумів в Україні: автореф. дис.на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. Харків. 2016. 22 с.
156. Про державний реєстр виборців: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2007. № 20. С.282.
157. Про Центральну виборчу комісію: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2004, № 36, ст.448.
158. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015#Text> (дата звернення: 14.09.2019).
159. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». 4 с.
160. Закон Зеленского о референдуме прошел первое чтение. Украинская правда. 18 червня 2020. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2020/06/18/7256188/> (дата звернення: 20.07.2020 р.)
161. Кравченко В., Янчук А. «До питання про основні напрямки вдосконалення законодавства України про місцеві референдуми». *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. №3. (2012). С.33-37.
162. Коментар до онлайн прес-конференції на тему «Чи можна в Україні провести референдум і що з цим робити?» URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric->

presshall/3118610-ci-mozna-v-ukraini-provesti-referendum-i-so-z-cim-robiti.html

(дата звернення: 07.01.2021 р.)

163. Кодекс адміністративного судочинства України . Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446.

164. Про політичні партії в Україні: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 23, ст.118

165. Про запобігання корупції: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056.

166. Про Конституційний Суд України: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 35, ст.376

167. Порівняльна таблиця до проекту Закону України "Про народовладдя через всеукраїнський референдум". 2020. 5 с.

168. Висновок на проект Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». 2020. 8 с.

169. Про народовладдя через всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січня 2021 року. 168 с.

170. Заява Міністерства закордонних справ України з нагоди п'ятої річниці схвалення резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Територіальна цілісність України». 2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zayava-ministerstva-zakordonnih-sprav-ukrayini-z-nagodi-pyatoyi-richnici-shvalennya-rezolyuciyi-generalnoyi-asambleyi-oon-teritorialna-cilisnist-ukrayini> (дата звернення:13 квітня 2019 р.)

171. Territorial integrity of Ukraine. Sixty-eighth session Agenda item 33 (b) Prevention of armed conflict: strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution. United Nations General Assembly. A/68/L.39. 2014.

172. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 листопада 2019 року – 15 лютого 2020 року. Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини. 2020. 55 с.

173. Референдуми щодо зміни території в Україні та світі. 2020. URL: <https://www.oporaua.org/report/vybory/19915-referendumi-shchodo-zmini-teritoriyi-v-ukrayini-ta-sviti?fbclid=IwAR00QA5EkdnrUIu2awnaWevFioqOd74U9MQ7osHG-svS61g3BLXCPBZ9YmY> (дата звернення:08.01.2021 р.)
174. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-2/2008 за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#n54> (дата звернення:28.09.2020).
175. Закон «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» або як не спіймати облизня. ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/112488> (дата звернення 2 лютого 2021 року).
176. Народовладдя через референдум. Чи виконає Верховна Рада обіцянку Зеленського? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/narodovladdya-cherez-referendum-chy-vykonaye-verkhovna-rada-obitsyanku-zelenskooho/31056077.html> (дата звернення 12 лютого 2021 р.).
177. Маркітантов В., Нечитайло В. Референдум як форма безпосередньої демократії. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку, випуск 27, 2015. С.69-74.
178. What are the pros and cons of having a referendum? URL: <https://www.quora.com/What-are-the-pros-and-cons-of-having-a-referendum> (date of the application: 12.08.2020).
179. Нагорна Л. Поняття «національна ідентичність» і «національна ідея» в українському термінологічному просторі. *Політичний менеджмент*. 2003. № 2. С. 14–31.

180. Равлюк А.Г. Переваги та недоліки загальнодержавного референдуму. *Міжнародна науково-практична інтернет-конференція з питань прямої демократії в Україні у контексті міжнародних та європейських правових цінностей «Міжнародні і національні механізми прямої демократії: теорія і практика» (м. Івано-Франківськ, 22 січня 2021 р.). / упорядник В.І.Розвадовський. Івано-Франківськ: НАІР, 2021. С. 128-132.*
181. Про окремі питання забезпечення дотримання законодавства України про референдуми: Постанова Центральної виборчої комісії від 6 березня 2014 року №35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0035359-14#Text> (дата звернення: 08.01.2021).
182. Окрема думка судді Конституційного Суду України Колісника В.П. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb04d710-18#Text> (дата звернення: 08.01.2021).
183. Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 97-100.
184. Харута В.Ф. Народне вето як інститут безпосередньої демократії: дис. На здоб. Нак. Ступ. Канд. Юрид. наук. 12.00.02. Ужгород.2020. 242 с.
185. Равлюк А.Г. Конституційно-правові аспекти вдосконалення загальнодержавного референдуму в Україні. V Международная научно-практическая конференция «Priority directions of science and technology development» (Київ, 24-26 январа 2021 г.). Київ. 2021. С.1770-1779.
186. Референдум в Україні: чим небезпечний і навіщо взагалі потрібний. 2019. URL: <https://dif.org.ua/article/referendum-v-ukraini-chim-nebezpechniy-i-navishcho-vzagali-potriben> (дата звернення: 09.01.2021).
187. Демократія: від теорії до практики. Підручник курсу. 2018. 284 с.

188. Богачова, Л.Л. Юридичні гарантії прав і свобод людини і громадянина в європейському та національному праві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування Нац. акад. прав. наук України. Х.: Право, 2011. Вип. 22. С. 56-70.
189. How did initiative, referendum, and recall change democracy in the United States? URL: <https://www.quora.com/How-did-initiative-referendum-and-recall-change-democracy-in-the-United-States> (date of the application : 26.11.2020)
190. Оніщук М.В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : Монографія. К.: Видавництво Європейського університету. 2009. 450 с.
191. Горбенко І.Д. Проблеми, принципи побудови та перспективи розвитку національної системи електронного голосування в Україні. *Радіотехніка*. 1.200. 2020. С. 85-97.
192. Онуфрієв О.С., Січко Т.В. Система електронного голосування. *Прикладні інформаційні технології*. 2020. С. 221-222.
193. Турчин Я. Світовий досвід у реалізації концептуальних засад електронного голосування». *Гілея: науковий вісник*. №73. 2013. С. 308-310.
194. Грошева Е.К., Невмержицкий П.И. Блокчейн - новая революция. *Бизнес-образование в экономике знаний*. 2018. №1 (9). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/blokcheyn-novaya-revolyuetsiya> (дата обращения: 22.12.2020).
195. Волошин И.П. Управление доступом на основе блокчейн. *Информационная безопасность регионов*. 2017. №3-4 (28-29). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-dostupom-na-osnove-blokcheyn> (дата обращения: 22.12.2020).
196. Михайлов С.В, Пономарева Н.В., Прудникова Л.Б. Блокчейн в современном правоприменении. *Философия права*. 2019. №1 (88). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/blokcheyn-v-sovremennom-pravoprimereniii> (дата обращения: 22.12.2020).

197. Бегларян М.Е., Добровольская Н.Ю. Блокчейн-технология в правовом пространстве. *Вестник КРУ МВД России*. 2018. №2 (40). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/blokcheyn-tehnologiya-v-pravovom-prostranstve> (дата обращения: 22.12.2020).
198. Zyskind G., Nathan O. (2015) Decentralizing privacy: Using blockchain to protect personal data. *Security and Privacy Workshops (SPW)*. P. 180–184.
199. Минбалеєв А.В., Сафронов Е.Г. Правовая природа блокчейн. *Вестник ЮУрГУ. Серия: Право*. 2018. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-blokcheyn> (дата обращения: 22.12.2020).
200. Щодо впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні у контексті посилення державно-громадського діалогу та взаємодії: аналітична записка. Національний Інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1409/> (дата звернення: 18.12.2020).
201. Волочаєва А.С. Історико-правові засади інституту референдуму. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції*. 2018. С.150-153.
202. Ващенко О. «Проблеми і шляхи розвитку інституту референдуму в Україні». *Правозахисний рух: історія та сучасність*. 2015. С.186-186.

ДОДАТКИ

Додаток 1

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

- 1.Равлюк А.Г. Нормативно-правові засади організації та проведення загальнодержавного референдуму: досвід Швейцарії. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. №4. С.867-871.
- 2.Равлюк А.Г. Міжнародні засади загальнодержавного референдуму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право*. 2020. № 62. С. 116-121.
- 3.Равлюк А.Г. Еволюція становлення та розвитку загальнодержавного референдуму в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. № 6 (volume 2). 2020. С.24-28.
- 4.Равлюк А.Г. Підходи до визначення поняття загальнодержавного референдуму. *Сучасні виклики і актуальні проблеми науки, освіти та виробництва: міжгалузеві диспути [зб. наук. пр.]*: матеріали X міжнародної науковопрактичної інтернет-конференції (м. Київ, 13 листопада 2020 р.). Київ, 2020. С. 776-783.
- 5.Равлюк А.Г. Переваги та недоліки загальнодержавного референдуму. *Міжнародна науково-практична інтернет-конференція з питань прямої демократії в Україні у контексті міжнародних та європейських правових цінностей «Міжнародні і національні механізми прямої демократії: теорія і практика»* (м. Івано-Франківськ, 22 січня 2021 р.). / упорядник В.І.Розвадовський. Івано-Франківськ: НАІР, 2021. С. 128-132.
- 6.Равлюк А.Г. Конституційно-правові аспекти вдосконалення загальнодержавного референдуму в Україні. *V Международная научно-практическая конференция «Priority directions of science and technology development»* (Киев, 24-26 января 2021 г.). Киев. 2021. С.1770-1779.

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Декан юридичного факультету ДВНЗ
«Ужгородський національний університет»
д.ю.н., професор Лазур Я.В.
« 2 » _____ 2020 року

А К Т

впровадження у навчальний та науково-дослідні процеси
юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний
університет» результатів дисертаційного дослідження Равлюка Андрія
Григоровича на тему «Конституційно-правові засади проведення
загальнодержавного референдуму: порівняльно-аналітичне
дослідження» за спеціальністю 081 – «Право».

Комісія у складі:

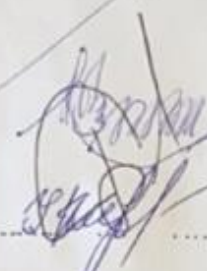
1. Завідувача кафедри конституційного права та порівняльного правознавства, д.ю.н., професора Бисаги Ю.М.;
2. Професора кафедри конституційного права та порівняльного правознавства, д.ю.н., професора Белова Д.М.;
3. Професора кафедри конституційного права та порівняльного правознавства, д.ю.н., професора Пироги І.С.

склали цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження дослідження Равлюка Андрія Григоровича на тему «Конституційно-правові засади проведення загальнодержавного референдуму: порівняльно-аналітичне дослідження», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право» (галузь знань 08 “Право”) є цілком обґрунтованими, мають належний науковий рівень та вагоме практичне значення для використання у навчальному процесі кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» при викладанні навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», розробці та вдосконаленні спеціальних курсів «Виборче право», «Референдумне право», а також у науково-дослідній роботі викладачів та аспірантів кафедри.

Завідувач кафедри, д.ю.н., професор

Професор кафедри, д.ю.н., професор

Професор кафедри, д.ю.н., професор

 Ю.М. Бисага
Д.М. Бєлов
І.С. Пирого