

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ІНСТРУМЕНТ НАРОДОВЛАДДЯ: ПРАВОВІ ТА ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ

Рожкова Л.І. к.і.н., доцент

Безпосередня демократія як одна із форм народовладдя у сучасних умовах застосовується як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування або у невеликих об'єднаннях громадян (виробничі колективи, профспілки, громадські організації). Важливим інструментом безпосередньої демократії є референдум (плебісцит), коли народу надається право шляхом голосування схвалити або відкинути те чи інше рішення, підготовлене, як правило, політичною елітою. Згідно з Конституцією України (стаття 38) народовладдя здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії. Слід розрізняти поняття «референдум» як механізм прямої дії та «всенародне опитування», яке також називають «консультативним референдумом». Рішення останнього не мають юридичної сили [1, с.20].

У новітній історії Української держави було проведено два загальних референдуми. 1 грудня 1991 р. відбувся референдум на підтвердження Акту проголошення незалежності. У голосуванні взяли участь 31891, 7 тис., або 84,18% внесених до списків громадян. Із них на питання: «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?» позитивно відповіли 28804, 1 тис., виборців, або 90, 31 %. Зокрема, у Криму, відповіли на питання референдуму «Так, підтверджую» 54,19% громадян, у Севастополі – 57,07 %. У Донецькій, Луганській, Одеській, Харківській областях підтвердили Акт про незалежність понад 80% виборців. У решті областей за незалежність проголосувало від 90 до 95 % громадян [2]. Рішення референдуму мало історичне значення – світове співтовариство визнало самостійну Українську державу.

Наступний референдум було проведено в умовах загострення боротьби, що розгорнулася між лівими і правими політичними силами після

президентських виборів 1999 р. 16 квітня 2000 р. відбувся Всеукраїнський референдум за Всенародною ініціативою з наступних питань:

1. Чи має право Президент України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо вона протягом одного місяця не може сформувати постійно діючої парламентської більшості або протягом трьох місяців не затвердить підготований і поданий Кабінетом Міністрів Державний бюджет України?

2. Чи згодні громадяни України з необхідністю обмеження депутатської недоторканості?

3. Чи згодні громадяни України зменшити кількість народних депутатів України з 250 до 300?

4. Чи підтримують громадяни України створення двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації?

У референдумі, згідно з офіційними даними, взяли участь понад 81% громадян України. З першого питання «за» проголосувало 84,69 % громадян, з другого – 89%, з третього – 89,91%, з четвертого – 81,68 % [3]. Згідно з вердиктом Конституційного суду України результати референдуму мають обов'язкову силу і Верховна Рада була зобов'язана внести відповідні зміни до Конституції. Але відсутність чітких правових механізмів та політична криза восени 2000 р., викликана так званим «касетним скандалом», завадили процесу імплементації (реалізації) результатів референдуму, цей процес тривав невизначений термін і, зрештою, зійшов нанівець.

У подальшому окремими політичними силами неодноразово ініціювалися плебісцитарні форми народовладдя з таких питань, як запровадження другої державної мови в Україні, вступ до НАТО, приєднання до Митного Союзу з країнами СНД, Єдиного Економічного Простору тощо [4, с.14]. Подібні кампанії проводилися в умовах використання адміністративного ресурсу, на референдум виносились двозначні формулювання, що призводило до загострення суспільно – політичної ситуації у державі і фактично позбавляло

більшу частину громадян можливості ефективного впливу на політичні процеси.

За таких умов актуальною є розробка та реалізація правових механізмів переходу до безпосередніх форм народовладдя. 2018 р. Конституційний суд визнав нелегітимним та таким, що суперечить Основному закону, ухвалений у 2012 р. закон «Про Всеукраїнський референдум» [5].

Доцільно вивчити та врахувати досвід проведення референдумів в інших країнах. Зокрема, у 2016 р. у Нідерландах відбувся консультативний референдум, який безпосередньо стосувався України. Громадянам пропонували відповісти на питання, чи підтримують вони ратифікацію Угоди про асоціацію Європейського Союзу і України. 61, 49% учасників висловилися «проти». Явка була досить низькою – 32,28%. Незважаючи на результати, Сенат Нідерландів в 2017 р. ратифікував Угоду, оскільки референдум мав лише тільки консультативний характер. У Великій Британії у 2016 р. відбувся референдум про подальші перспективи перебування в Європейському Союзі. Явка становила 72,21%: за Brexit висловилися 51,89% британців, проти – 48, 1 %. Британія залишила ЄС 2020 р. У 2014 р. у Шотландії відбувся референдум про незалежність від Великої Британії, явка на який склала 84,59%. За незалежність проголосували 45% населення, проти – 55,3% [6]. Таким чином, шотландці висловилися за те, щоб залишитися частиною Сполученого Королівства, після того, як Британія вийшла з ЄС, у Шотландії знову обговорюють можливість провести референдум. Як показують останні опитування, тепер більшість шотландців виступають за незалежність.

У Болгарії в 2016 р. відбувся референдум щодо реформи політичної системи. Було винесено три питання: про запровадження обов'язкового голосування на виборах, про обмеження держфінансування партій і про введення системи абсолютної більшості на парламентських виборах. Всі три питання підтримали громадяни країни, але явка виявилася занадто низькою, щоб референдум визнали таким, що відбувся. Референдум щодо реформи політичної системи проводили також в Італії та Туреччині.

На початку 2021 р. провели референдум у Киргизстані, який стосувався зміни форми правління у державі. Громадянам пропонували наступні варіанти: президентська республіка, парламентська республіка чи «проти всіх варіантів». 84,11% підтримали президентську форму правління.

Одним із ключових пунктів передвиборної програми кандидата на пост Президента України В. Зеленського 2019 р. було запровадження народовладдя за допомогою плебіситу (референдуму) [7]. За ініціативою Президента В. Зеленського під час голосування на виборах в органи місцевого самоврядування у жовтні 2020 р. було проведено опитування з п'яти непов'язаних між собою питань, що стосувалися окремих аспектів політичного та соціально-економічного розвитку України. Результати опитування не мають правових наслідків, але можуть братися до уваги як консультативний референдум.

У січні 2021 р. Верховна Рада України ухвалила закон «Про народовладдя через Всеукраїнський референдум» [8]. Закон визначає правові засади здійснення народного волевиявлення, організацію та порядок проведення референдуму.

Законом встановлено, що на Всеукраїнський референдум може виноситися лише одне питання. Притому, Всеукраїнський референдум не може проводитися одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами. Згідно з законом, предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання, що стосуються внесення змін до розділів I, III, XIII, Конституції України, питання загальнодержавного значення, про зміну території України та про втрату чинності основного закону України.

Процедура підготовки референдуму вимагає значних ресурсів. Для того, аби ініціювати референдум, необхідно зібрати три мільйони підписів на його підтримку, а питання, яке буде винесене на голосування, повинно мати юридичне обґрунтування і висновок Конституційного суду.

Наразі залишається відкритим також можливість онлайн – голосування, яке застосовується у інших країнах. Згідно з новим законом в Україні запроваджується можливість електронного голосування на референдумі, однак, ці норми набудуть чинності у разі ухвалення окремого закону про застосування інноваційних технологій. Для забезпечення організації та проведення Всеукраїнського референдуму закон передбачає створення автоматизованої інформаційно - аналітичної системи щодо забезпечення електронного голосування.

Референдум як інструмент безпосередньої демократії активно використовується у політичній боротьбі з метою здобуття підтримки виборців, формування громадської думки. Окремі політичні сили, зокрема, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», ініціюють референдуми з таких нагальних питань, як продаж сільськогосподарської землі, легалізація грального бізнесу та медичного канабісу [9].

Але, в залежності від мети та способу його проведення, винесених питань, референдум може становити загрозу національній безпеці країни. Як приклад, можна навести спробу надати легітимності анексії Російською Федерацією Криму під виглядом «референдуму» 16 березня 2014 р. та подібний псевдореферендум щодо набуття офіційного статусу терористичних ДНР та ЛНР.

Ухваленням цього закону Україна долучилася до тих країн Європи, де інструменти безпосередньої демократії застосовуються у політичному житті. Відтепер меншість може ініціювати референдум попри волю представленої у парламенті та уряді політичної більшості. Проте, в умовах гібридної війни референдум може загрожувати національним інтересам держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с. – Бібліогр.: с. 179–185.

2. Референдум про незалежність України 1991 року: Донбас голосував "за"//Режимдоступу:https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/12/141201_referendum_1991_dk

3. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року// Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00#Text>

4. Малко Р. Слизьке народовладдя. Чому провідний механізм прямої демократії може стати ключем до знищення держави//Український тиждень. 2020. № 52 (684). – С.14-16

5. Закон України «Про всеукраїнський референдум» визнано неконституційним (Рішення № 4-р/2018) // Режим доступу: <https://ccu.gov.ua/novyna/zakon-ukrayiny-pro-vseukrayinskyu-referendum-vyznano-nekonstytuciynym-rishennya-no-4-r2018>

6. У яких країнах проводили референдуми в 2014-2021 роках// Режим доступу: <https://www.slovoidilo.ua/2021/02/05/infografika/svit/yakux-krayinax-provodyly-referendumi-2014-2021-rokax>

7. Передвиборча програма кандидата на пост Президента... // Режим доступу: <https://www.cvk.gov.ua> › pls

8. Прийнято Закон "Про народовладдя через всеукраїнський референдум "Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України Опубліковано 26 січня 2021// Режим доступу: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/202047.html>

9. Юлія Тимошенко: «Батьківщина» ініціює проведення референдуму із п'яти важливих для народу запитань// Режим доступу: <https://ba.org.ua/yuliya-timoshenko-batkivshhina-iniciyuye-provedennya-referendumiv-iz-pyati-vazhlivix-dlya-narodu-zapitan/>