

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Тернопільський національний економічний університет
Навчально-науковий інститут інноваційних освітніх технологій
Кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права

ПРИШЛЯК Наталія Романівна

Референдум як форма безпосереднього народовладдя /
Referendum as a form of direct democracy

спеціальність: 8.03040101 – Правознавство

магістерська програма – Правознавство

Магістерська робота

Виконала: студентка групи ПРзм - 21
Н.Р. Пришляк (Лоза)

Науковий керівник:
д.ю.н., доц. С.К. Гречанюк

Магістерську роботу допущено
до захисту:

«___» _____ 20__ р.

Завідувач кафедри

_____ С.К. Гречанюк

РЕЗЮМЕ

Магістерська робота містить 106 сторінок, список використаних джерел із 82 найменувань.

Метою магістерської роботи є правовий аналіз тенденцій та визначення перспектив функціонування інституту референдуму як форми безпосереднього народовладдя.

Об'єктом дослідження є правові відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням безпосереднього народовладдя.

Предметом дослідження є вітчизняне й зарубіжне конституційне законодавство, що регулює відносини у процесі організації та проведення референдумів, наукові напрацювання та судова практика з цих питань.

Одержані висновки та їх новизна: надано авторські визначення категоріям «форма безпосереднього народовладдя», «правові наслідки референдуму», визначено стадії організації та проведення всеукраїнських референдумів та їх правові наслідки, проблемні моменти законодавчого регулювання місцевих референдумів, доведено необхідність термінового реформування референдного законодавства.

Ключові слова: безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія, форма безпосереднього народовладдя, референдум, правові наслідки референдуму.

RESUME

Master thesis contains 106 pages, list of sources with 82 titles.

The aim of the thesis is a legal analysis of tendencies and determination of prospects of functioning of institute of referendum as forms of direct democracy.

Object of this research is the legal relations that arise up in connection with realization of direct democracy.

The subject of research the article of research in the field of constitutional law and general theory of right, home and foreign constitutional legislation that regulates relations in the process of organization and realization of referendums, and also judicial practice, on these questions.

The resulting conclusions and novelty: authorial determinations are given to the categories "form of direct democracy", "law consequences of referendum"; in detail principles of organization and realization of referendums are analysed by law Ukraine "About national referendum"; the stages of organization and realization of national referendums are found out and them law consequences; the problem moments of the legislative adjusting of local referendums are considered; the necessity of passing an act is well-proven "About a local referendum" in the nearest prospect; legal responsibility is considered for violation of legislation about a referendum.

Keywords: direct democracy, direct democracy, form of direct democracy, referendum, law consequences of referendum.

АНОТАЦІЯ

Пришляк Н.Р. Референдум як форма безпосереднього народовладдя. – Рукопис.

Дослідження на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр” за спеціальністю 8.03040101 – Правознавство – Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2017.

У магістерській роботі розглянуто та проаналізовано загальнотеоретичні положення безпосереднього народовладдя, проаналізовано основні етапи становлення та розвитку референдумів; визначено особливості співвідношення референдумів з іншими формами безпосередньої демократії; охарактеризовано поняття, функції референдумів, а також принципи їх організації та проведення; наведено класифікацію референдумів; з’ясовано стадії організації та проведення всеукраїнських референдумів та їх правові наслідки; розглянуто проблемні моменти законодавчого регулювання місцевих референдумів; досліджено юридичну відповідальність, що настає за порушення законодавства про референдум.

ANNOTATION

Pryshliak N.R. Referendum as a form of direct democracy - Manuscript.

Research on education and qualification of “Master” in the field 8.03040101 – Jurisprudence – Ternopil National Economic University, Ternopil, 2017.

General theoretic positions of direct democracy are considered in master's degree work and analysed, the basic stages are analysed becoming and development of referendums; defined the features of referendums in compare with others form of direct democracy; described the concept and function of the referendums and also the principles of their organization and conducting; highlighted the classification of referendums; found the stages of organization and realization national referendums and their legal consequences; considered the problematic aspects of legal regulation of local referendums; investigated the legal liability following after the violation of the referendum law.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ I. СТАНОВЛЕННЯ І СУТНІСТЬ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ	8
1.1. Поняття та зміст безпосереднього народовладдя.....	8
1.2. Основні етапи становлення і розвитку референдумів.....	15
1.3. Співвідношення референдумів та інших форм безпосередньої демократії.....	25
Висновок до Розділу I.....	33
 РОЗДІЛ II. РЕФЕРЕНДУМ ЯК ЗАСІБ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СПРАВ	 35
2.1. Поняття і функції референдумів.....	35
2.2. Принципи організації та проведення референдумів.....	43
2.3. Класифікація референдумів.....	51
Висновок до Розділу II.....	57
 РОЗДІЛ III. ПРОЦЕДУРА ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ	 59
3.1. Стадії організації та проведення всеукраїнських референдумів.....	59
3.2. Проблеми законодавчого регулювання місцевих референдумів.....	71
3.3. Правові наслідки референдуму.....	78
3.4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про референдум.....	82
Висновок до Розділу III.....	91
 ВИСНОВОК	 94
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	99
ДОДАТОК	

ВСТУП

Актуальність теми. Визнання у Конституції України народу носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, а також закріплення можливості здійснювати владу народом безпосередньо і через органи державної та місцевої влади стало серйозним кроком у створенні в Україні демократичної та правової держави. Подальший розвиток ці принципи правової держави знайшли у нормі Конституції України, згідно із якою народне волевиявлення відбувається через вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя. Виходячи з наведеного положення, у нашій державі на конституційному рівні закріплена перспектива існування необмеженого кола форм безпосереднього народовладдя, оскільки законодавцем не надано їхнього вичерпного переліку.

Нормативні положення Конституції України, без сумніву, спрямовані на залучення громадян до управління державними справами, створення сприятливого клімату для подолання відчуженості громадян від влади, здійсненні переходу народовладдя від формального правового інституту до реального суспільно-правового політичного інституту, котрий повинен передусім забезпечувати поступовість, стабільність, наступність, ефективність державної та місцевої влади. Вважаємо, що такі вихідні засади в організації влади у суспільстві є повністю закономірними. Проте, сьогодні теорія механізму реалізації прямого народовладдя в Україні, так, як і суспільно-політична практика, перебувають тільки на стадії становлення. Здійснюється пошук системи розумних форм реалізації прямого волевиявлення, відшліфовуються загальні засади та принципи його здійснення, удосконалюється система гарантування реалізації прямого народовладдя.

Вважаємо, що законодавчого врегулювання потребує уся система форм безпосереднього народовладдя в Україні. Зазначимо, що зараз на законодавчому рівні найбільш врегульованими є інститути виборів та референдумів. Правове регулювання інших форм здійснено нечітко, хаотично, без логічної системи їх викладу або ж взагалі відсутнє. Однією із причин такого незадовільного регулювання стала відсутність наукового підґрунтя до визначення форм

безпосереднього народовладдя. У науці конституційного права не розроблено єдиної концепції форм безпосереднього народовладдя.

Після драматичних суспільних та політичних змін, котрі почалися в Україні у кінці 2013 року та призвели до «Революції Гідності», підписання Угоди про асоціацію, анексії Криму, військових дій на Донбасі, децентралізації тощо надзвичайно гостро постає питання ширшої участі громадян у вирішенні стратегічно важливих проблем. Саме тому, значно посилюється інтерес політиків, науковців та значної частини суспільства до виявів прямої демократії, важливою формою якої є референдум.

Зазначимо, що референдум як форма висловлення громадської думки та як спосіб схвалення важливих нормативних актів та політичних рішень є надбанням не якоїсь нації чи народу, а всього людства. Цей інститут демократії має загальнолюдську цінність, тому використання в Україні зарубіжного досвіду законодавчого закріплення та проведення референдумів в різних сферах суспільного життя є важливим для розбудови України, як демократичної, правової держави. Цей інститут повинен виконувати домінуючу роль, бути ефективним засобом впливу на органи державної та місцевої влади.

Метою роботи є правовий аналіз тенденцій та визначення перспектив функціонування інституту референдуму як форми безпосереднього народовладдя.

Досягненню поставленої мети покликані слугувати наступні основні **завдання дослідження**:

- розкрити поняття та зміст безпосереднього народовладдя;
- проаналізувати основні етапи становлення та розвитку референдумів;
- визначити особливості співвідношення референдумів та інших форм безпосередньої демократії;
- охарактеризувати поняття, функції референдумів, а також принципи їх організації та проведення;
- провести класифікацію референдумів;
- з'ясувати стадії організації та проведення всеукраїнських референдумів

та їх правові наслідки;

- розглянути проблемні моменти законодавчого регулювання місцевих референдумів;

- дослідити юридичну відповідальність, що настає за порушення законодавства про референдум.

Об'єктом дослідження є правові відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням народом безпосереднього народовладдя.

Предметом дослідження слід вважати досягнення сучасної науки в галузі конституційного права й загальної теорії права, вітчизняне й закордонне конституційне законодавство, що регулює відносини у процесі організації та проведення референдумів, а також судова практика з цих питань.

Методи дослідження обрано відповідно до поставленої мети та завдань роботи із врахуванням об'єкта та предмету дослідження. В ході написання магістерської роботи застосовувалися загальнонаукові, філософські та спеціальні методи пізнання. Зокрема, діалектичний метод застосовувався для дослідження понять правової науки у їхньому взаємозв'язку та розвитку, єдності юридичного і соціального змісту. За допомогою цього методу розглядалися ознаки та поняття безпосереднього народовладдя і референдуму як одної із його форм. За допомогою історично-правового методу досліджувались чинники, котрі обумовили виникнення та подальше застосування референдумів у світі та в Україні. Системно-структурний метод надав можливість визначити місце референдуму як способу демократичного правління державними справами. За допомогою структурно-функціонального методу роз'яснено зміст правовідносин, які виникають щодо організації й проведення всеукраїнських і місцевих референдумів. Формально-юридичний метод був використаний для дослідження прав і обов'язків учасників референдуму. Під час використання методу прогнозування та логіко-юридичного методу здійснено висновки щодо шляхів наступного вдосконалення норм про організацію та проведення всеукраїнського референдуму і законодавчого регулювання місцевих референдумів. Комплексний метод використовувався при здійсненні

формулювань авторських визначень розглядуваних правових понять та положень наукової новизни.

Ступінь дослідження теми. Сформульовані у магістерській роботі теоретичні висновки, практичні рекомендації та інші результати дослідження ґрунтуються на працях таких українських і зарубіжних учених-юристів: О. Є. Алексєєва, А. О. Безуглова, С. С. Богатчук, І. І. Бодрова, М. Ю. Бондаря, В. А. Бутенка, В. М. Венгера, М. В. Вітрука, Л. Д. Воєводіна, С. М. Дерев'янка, В. А. Дорогіна, Д. Л. Златопольського, В. В. Копейчикова, М. І. Корнієнка, Л. Т. Кривенка, В. С. Кудінова, Й. Д. Левіна, Г. В. Макарова, А. О. Маркова, П. Ф. Мартиненка, В. Ф. Мелашенка, О. М. Мироненка, Г. О. Мурашина, І. А. Павленка, Ю. С. Палєєва, В. Ф. Погорілка, С. П. Погребняка, П. М. Рабіновича, С. Г. Рябова, П. Р. Сеника, В. М. Селіванова, О. Д. Семенюк, О. В. Совгирі, М. І. Ставнійчука, Л. С. Стешенко, В. М. Суворова, Ю. Г. Судніцина, В. Я. Тація, В. М. Тодики, І. П. Трайніна, С. В. Троїцького, Т. О. Цимбалістого, В. М. Шаповала, Н. Г. Шукліна та інших дослідників.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у формулюванні наступних висновків і положень:

1) надано авторські визначення категоріям «форма безпосереднього народовладдя», «правові наслідки референдуму»;

2) узагальнено думки науковців щодо співвідношення референдумів з іншими формами безпосередньої демократії, зокрема виборами, народними обговореннями, правом на мирні, беззбройні збори, мітинги, походи та демонстрації, правом громадян на особисте звернення або направлення індивідуальних та колективних звернень до органів влади;

3) детально проаналізовано принципи організації та проведення референдумів згідно із Законом України «Про всеукраїнський референдум»;

4) спираючись на правову природу Закону України «Про всеукраїнський референдум», виділено підготовчу, основну та завершальну стадії проведення всеукраїнського референдуму; зроблено висновок про необхідність суттєвого доопрацювання положень закону щодо порядку організації та проведення

всеукраїнського референдуму, його територіальної організації, організації роботи комісій референдуму, порядку складання та уточнення списків учасників референдуму та ознайомлення з ними ;

5) проаналізовано існуючі у Верховній Раді України зареєстровані законопроекти щодо місцевого референдуму; доведено необхідність прийняття закону «Про місцевий референдум» у найближчій перспективі;

б) розглянуто юридичну відповідальність за порушення законодавства про референдум; наголошено, що на сьогодні порушення законодавства про референдум призводить до конституційно-правової, адміністративної, кримінальної чи дисциплінарної відповідальності.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в розвитку доктринальних і законодавчих положень, що стосуються інституту референдуму як форми безпосередньої демократії. Положення, які містяться в магістерській роботі, можуть бути використані в навчальній роботі при підготовці посібників, курсів лекцій, розробці навчальних спецкурсів, проведенні практичних занять. Теоретичні положення і конкретні пропозиції автора можуть бути використані при подальшому науковому дослідженні даної теми, в законотворчій діяльності, а також у правозастосовній сфері.

Публікації. Основні наукові положення, теоретичні висновки і практичні рекомендації, що містяться у магістерській роботі, викладено автором у науковій публікації загальним обсягом 10 друкованих аркушів у Часописі Національного університету "Острозька академія"(додається).

Структура і обсяг магістерської роботи. Дослідження складається із вступу, трьох взаємопов'язаних між собою розділів, що включають в себе десять підрозділів, та висновку. В кінці роботи наводиться список використаних джерел. Робота розміщена на 106 сторінках.

РОЗДІЛ І

СТАНОВЛЕННЯ І СУТНІСТЬ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

1.1. Поняття та зміст безпосереднього народовладдя

Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу» [1]. Згідно із даною нормою, народовладдя в Україні здійснюється в двох загально визначених формах: безпосередній (особистій, прямій) та опосередкованій (представницькій, непрямій) - через виборні установи чи представницькі органи. В контексті даної роботи будемо розглядати особливості безпосереднього народовладдя.

Концепція безпосереднього народовладдя у вітчизняній науці та конституційній практиці перебуває на етапі становлення, адже виборче законодавство і законодавство про референдум зазнає постійних змін.

Щодо самого поняття «безпосереднє народовладдя», то в доктрині присутні різні підходи до його визначення. На думку М. Фарберової, цей термін означає пряме волевиявлення народних мас при розробці і прийнятті державних рішень, а також пряму участь в їх впровадженні в життя та здійсненні контролю. Також під прямим народовладдям розуміють порядок, за яким пряме і конкретне волевиявлення громадян є основою для прийняття всіх рішень [68, с. 62].

О. А. Придачук безпосереднє народовладдя визначає як особливу форму реалізації народного суверенітету, адже саме народ особисто формулює, висловлює та здійснює свою волю. На його думку, основою здійснення безпосереднього народовладдя є природно-правовий підхід, який визнає народ джерелом влади, а безпосереднє народовладдя - пріоритетним та безумовним способом її здійснення [57, с. 102].

На думку В. Л. Федоренка та В. Ф. Погорілка, безпосереднє народовладдя являється самостійною реалізацією народом особистої волі щодо особистих інтересів (в цілому або щодо елементів суспільства чи окремих осіб) чи щодо інших народів та держав за їх згоди та підтримки політичних партій, їх блоків, інших складових механізму безпосередньої демократії чи без них [52, с. 69].

Відповідно до Конституції України безпосереднє народовладдя реалізується шляхом:

- гарантування та охорони конституційного ладу (ст. 5);
- захисту суверенітету та територіальної цілісності України, а також забезпечення її інформаційної та економічної безпеки (ст. 17);
- прийняття законів та інших рішень загальнодержавного чи місцевого значення (статті 72, 73, 74);
- формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 71) тощо.

Змістом безпосереднього народовладдя є передусім вирішення питань внутрішньої і зовнішньої політики, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших питань [52, с. 69].

Природа безпосередньої демократії, як і будь-котрого суспільного явища, виражається у її функціях - видах чи напрямках безпосереднього волевиявлення народу, котрі опосередковують зміст і форми безпосереднього народовладдя.

О. А. Придачук виділяє наступні функції безпосереднього здійснення влади народом:

- державне будівництво (утворення держави, забезпечення недоторканості суверенітету, цілісності та неподільності держави);
- установча (створення системи органів державної влади і місцевого самоврядування, прийняття основного закону);
- законотворча (підготовка, прийняття загальнообов'язкових правил поведінки, які поширюються на усіх або окремих громадян України (територіальна громада);
- об'єднуюча (інтеграція всіх елементів народу в міцне об'єднання,

вирішення проблемних аспектів їх соціального співжиття, вироблення національної самоідентифікації);

- культурно-виховна (залучення народу до різних проявів культурного життя, підвищення загального рівня освіченості, зокрема правової свідомості, розвиток інститутів громадянського суспільства);

- затверджувальна (схвалення або опротестування народом рішень органів державної влади та місцевого самоврядування) [57, с. 103].

Суть безпосередньої демократії найбільш повно виявляється в її принципах (основних засадах її здійснення). Вони являють собою різноманітні властивості, закономірності його функціонування та розвитку, аспекти волевиявлення народу.

Конституція встановлює загальні та інституціональні (спеціальні) принципи безпосередньої демократії. Пріоритетними є загальні принципи, що властиві усім чи переважній більшості форм безпосереднього народовладдя.

Посилаючись на зміст Конституції України загальними принципами безпосередньої демократії є: суверенність народу; повновладдя народу; єдиновладдя народу; безпосереднє волевиявлення народу; поєднання безпосередньої та представницької демократії; пріоритетність безпосереднього народовладдя у системі демократії; політичний плюралізм; конституційність та законність; загальність в здійсненні безпосереднього народовладдя; рівність в здійсненні безпосереднього народовладдя; гарантованість безпосереднього народовладдя; принцип реальності безпосереднього народовладдя.

Поряд з загальними принципами Конституцією та законами України передбачені спеціальні (інституційні). До них належать: принципи виборів, референдумів тощо.

Серед вітчизняних та зарубіжних авторів було ряд спроб визначити характерні ознаки безпосередньої демократії та її окремих форм. Досить цікавою щодо цього є робота В. В. Комарової, яка пропонує характерними ознаками безпосередньої демократії в цілому вважати: єдність волі та суб'єкта її вираження; пряме волевиявлення громадян; специфічне коло суб'єктів

політичних відносин; участь громадян у прийнятті рішень, в реалізації влади від свого імені [33, с. 7]. На нашу думку, з наведених ознак стає незрозумілим, чи повинна здійснюватися безпосередня демократія у правових формах.

Що ж стосується форм безпосередньої демократії, то до них В.В. Комарова відносить тільки ті її прояви, які інституалізують безпосереднє владне волевиявлення володаря повноти державної влади - народу [34, с. 9]. На думку М. І. Ставнійчук, характерними ознаками безпосередньої демократії обов'язково виступають: пряме волевиявлення народу, тобто участь громадян в прийнятті рішень, виконанні влади від його імені; прийняття рішення імперативного (обов'язкового) характеру [54, с. 290].

Цікавою є і думка І. А. Старостиної, яка критеріями виділення форм безпосередньої демократії вважає спрямованість волевиявлення та правовий механізм здійснення такого волевиявлення [67, с. 50].

Вважаємо, що досить вдало ознаки форм безпосереднього народовладдя визначає А. М. Шипілов. До них він відносить: волевиявлення народу; пряме (домінація елемента безпосередності) волевиявлення народу; з проблем, які представляють суспільний інтерес; в формах, які не суперечать праву; така владна діяльність завжди має юридичні наслідки; на систему представницької ієрархії покладається обов'язок гарантування і втілення такого волевиявлення [70, с. 99]. Отже, як бачимо серед українських та зарубіжних авторів немає єдності щодо ознак форм безпосереднього народовладдя.

Вважаємо, що найбільш влучно ознаки форм безпосереднього народовладдя надає О. О. Галус.

1. Формами безпосереднього народовладдя являються тільки ті, які призначаються для прямого, безпосереднього волевиявлення громадян. Тобто діяльність громадських організацій та політичних партій не можна вважати формами прямого народовладдя; вони тільки виступають додатковим інструментом, за допомогою котрого формується та виражається політична воля народу.

2. Здійснюватися безпосереднє народовладдя може у відповідних формах і

тільки правомочними суб'єктами [26, с. 52-53]. Наприклад, згідно з статтею 5 Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади у державі являється народ, під яким в Преамбулі трактуються громадяни України усіх національностей [1].

Ю. Р. Мірошниченко у монографії «Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні» піднімає питання про індивідуального та колективних суб'єктів безпосереднього народовладдя. Науковець зазначає, що індивідуальним суб'єктом безпосереднього народовладдя є кожен повнолітній та дієздатний громадянин, котрий від свого імені приймає владне та особисте рішення в сфері управління державними чи місцевими (публічними) справами.

Досліджуючи питання про колективних суб'єктів безпосереднього народовладдя, варто пам'ятати, що ними, вочевидь, є суб'єкти у складі двох і більше громадян України, котрі разом, реалізуючи своє право, приймають одне спільне рішення в сфері управління публічними справами, що обов'язкове до виконання іншими суб'єктами. До них науковець відносить український народ та територіальну громаду - жителі міста, села (декількох сіл), селища - як «частину народу, об'єднану за територіальною ознакою» [43, с. 117-118].

Варто зауважити, що не слід ототожнювати суб'єктів здійснення безпосереднього народовладдя із суб'єктами, які покликані сприяти або забезпечувати здійснення окремих форм безпосереднього народовладдя. Так, зокрема, це стосується політичних партій, виборчих комісій, органів державної влади та інших, які законодавчо визнані суб'єктами виборчого процесу або на яких покладений обов'язок організації і проведення певних форм безпосереднього народовладдя [26, с. 53-54].

3. Імперативний характер рішень, вироблених у процесі здійснення форм безпосереднього народовладдя.

Акт народного волевиявлення містить владні настанови щодо вирішення певних питань державного і суспільного життя. Мета прийняття цих актів на загальнодержавному або регіональному рівні, а також різного роду об'єднаннями людей полягає у здійсненні влади від їх імені. Право на

здійснення безпосереднього народовладдя має кожен дієздатний громадянин з урахуванням проживання його на відповідній території чи належності до територіальної громади або трудового колективу. У цьому сутність та одна з головних ознак реального безпосереднього народовладдя.

Акт безпосереднього народовладдя є правовим і має відповідати вимогам, які висуваються до таких актів. Це мусить бути типовий документ певної форми та юридичної сили. Він видається від імені колективного суб'єкта безпосереднього народовладдя, правомочного приймати такого роду правовий акт. Правомочність названого суб'єкта визначається Конституцією України, законом, указами, постановами, положеннями, статутами.

Найважливішим критерієм законності й змістовності акта безпосереднього народовладдя має бути його відповідність Конституції України, характеру та обсягу правових можливостей суб'єкта, який прийняв цей акт [47, с. 13].

Погоджуємося із думкою В. Ф. Погорілка, що народ має право спостереження, контролю та нагляду в сфері влади, а в разі узурпації влади народу державою в особі її органів чи посадових осіб - частково або повністю - на будь - яку форму непокори, опору, протидії з метою охорони та захисту влади [51, с. 5]. Цими формами непокори, опору та протидії виступають мітинги, пікетування, походи, демонстрації. Оскільки захист влади народом, охорона, поряд з її належним здійсненням, є головними елементами народовладдя, то названі форми варто однозначно характеризувати формами безпосереднього народовладдя. Підкріплюють дане твердження з практичної сторони й події Помаранчевої революції, котрі були беззаперечним проявом безпосереднього народовладдя.

4. Спрямування форм безпосереднього народовладдя на рішення питань суспільного характеру на загальнодержавному і на місцевому рівні.

Цінною є думка В. Ф. Погорілка про те, що змістом безпосереднього народовладдя є усі загальносуспільні функції, а також функції самостійних спільнот, котрі складають політичну систему суспільства та систему конституційного ладу в цілому, питання зовнішньої та внутрішньої політики,

економічні, екологічні, соціальні, культурні та інші питання [51, с. 8].

Однак Конституція України обмежує здійснення деяких форм безпосереднього народовладдя щодо чітких питань. Наведемо приклад, у ст. 74 обмежується сфера застосування референдуму щодо питань амністії, податків, та бюджету. Ст. 73 не дозволяє використання інших форм, крім референдуму з питань переміни території України та інше [1].

5. Легітимність встановлених форм безпосереднього народовладдя. Дана ознака означає, що ці форми безпосереднього народовладдя не мають бути заборонені Конституцією України та законами України. Порухення цієї вимоги будуть, як приклад, проведення озброєних мітингів, немирних зборів, демонстрацій та походів, проведення референдуму з питань амністії, податків та бюджету, проведення місцевих референдумів із питань, які не припадають до відання органів місцевого самоврядування тощо [26, с. 56].

На підставі розглянутих основних ознак можна дати наступне визначення: форма безпосереднього народовладдя - є способом безпосереднього волевиявлення народу чи його самостійної частини (в окремих випадках - територіальної громади), котре має легітимний та імперативний характер, з метою розв'язання питань, які становлять суспільний інтерес.

Отже, однозначне і чітке визначення форм безпосереднього народовладдя дозволяє в перспективі найбільш детально врегульовувати процедуру проведення різних форм безпосереднього народовладдя і розробити спеціальний кодифікований нормативно-правовий акт під назвою «Кодекс України про вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя в Україні». Цей Кодекс, з однієї сторони, дозволить уникнути переобтяжень закону про референдуми, вибори процесуальними нормами, а з другого - здійснить правове регулювання інших форм безпосереднього народовладдя, котрі на сьогодні є мало врегульованими.

1.2. Основні етапи становлення і розвитку референдумів

Дослідження теорії й практики референдумів в нашій державі вимагає комплексного розгляду основних етапів їхнього становлення та розвитку в контексті всесвітньої історії. За період власного проведення референдуми здійснювали і бурхливий розвиток, і занепад, відігравали позитивне, і неоднозначне призначення в житті окремих народів і у всій світовій історії.

Аналіз юридичної літератури дає можливість виділити наступні етапи становлення та розвитку референдуму у світовій історії, які наочно зображено на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Етапи становлення і розвитку референдуму в світовій історії

Історія становлення і розвитку референдумів в світі уривалася світовими війнами - Першою світовою війною (1914-1918) та Другою світовою війною (1939-1945), що підкріплює демократичність референдумів та їхній виключно миролюбний характер [53, с. 70].

Батьківщиною референдумів традиційно вважають Швейцарію. Перший в світі вірогідно відомий референдум був проведений у 1439 р. в швейцарському

кантоні Берн, на якому вирішувалося питання фінансового становища, а саме: підтвердження збору з метою погашення військових боргів кантону Берн. Пізніше позитивний досвід Берна було запозичено більшістю швейцарських кантонів [20, с. 73].

Перший в світі загальнодержавний референдум також проводився у Швейцарії у 1802 р. щодо затвердження 2-ї Конституції Гальветичної республіки. З тих пір у Швейцарії було реалізовано більш ніж 400 референдумів за що цю країну подекуди іменують «батьківщиною референдумів» [20, с. 73].

У XVII ст. рецепція похвального швейцарського досвіду закріпилася на Американському континенті. Тут перший референдум був проведений у 1640 р. в колонії Массачусетської затоки. Проте широке застосування дана форма безпосередньої демократії найшла лише через два століття.

Перший в історії конституційний референдум в США був проведений у штаті Массачусетс в 1780 р. Після нього другі Північноамериканські штати почали провадити референдуми для прийняття і змін власних конституцій. Проте на початку XIX ст. ця практика була зупинена рішеннями судів штатів, котрі вважали, що законодавчі органи штатів не мають відповідного права делегувати виборчому корпусу особисті повноваження у царині законотворчості.

В 1776-1809 рр. в усіх штатах через проведення референдуму було прийнято тільки 3 Конституції з 25, в 1810-1839 рр. - 8 Конституцій, а в 1840-1869 рр. тільки 4 Конституції з 43 були прийняті законодавчими органами (легіслатурами) штатів. Втім інститут референдуму законодавчо закріпився в США тільки у кінці XIX ст.

Вперше в США інститут референдуму закріплювався у Конституції Південної Дакоти у 1896 р. Цього ж року статут міста Сан-Франциско заклав порядок проведення референдуму що стосувалися вирішення муніципальних (місцевих) справ. На початку XX ст. референдум і законодавчі ініціативи закріплювалися в Конституціях 21 штату США та у статутах понад 100 міст країни, але на загально-федеральному рівні референдуми так і не проводилися.

В Франції інститут референдуму застосовувався під дією теорії народного суверенітету, що розроблена Ж.-Ж. Руссо. Із 1789 по 1839 роки в країні проводилися 8 загально-національних референдумів, переважно із конституційних питань.

У 1804 р. конституційне право Франції передбачало проведення, так званих, плебісцитних референдумів, зміст та сутність їх полягали в схваленні або засудженні політичної діяльності самостійного державного діяча чи затвердженні його статусу. Перший плебісцитний референдум ініційований Наполеоном Бонапартом. Його метою було затвердження за ним звання «довічний консул».

Остаточній дискредитації інститут референдуму зазнав в Франції за правління Людовіка Наполеона, який у 1851 р. звернувся з проханням до народу віддати йому повноваження що стосуються створення нової Конституції країни за умов її подальшого затвердження народом. Бажання Людовіка Наполеона виносилося на загальнодержавний референдум. Підтримали його пропозицію 7 500 000 громадян, а уже 14 січня 1852 р. Наполеон III одноосібно поінформував про прийняття нової Конституції Франції, «забувши» винести її на референдум [53, с. 71].

В XIX ст. референдуми були проведені в Австралії, США, Норвегії та інших країнах світу.

Проте, Перша світова війна перешкодила затвердженню референдумів в світі й, зокрема, у Європі. В 1914-1918 роках політики віддали перевагу силовим методам рішення міжнародних та національних конфліктів [50, с. 44].

Другий етап становлення референдумів мав місце в період між двома світовими війнами (1919 - 1939 роки). Крім власного традиційного призначення, яке полягало у затвердженні чи відхиленні Конституцій (Естонія, Болівія, Ірландія, Португалія, Уругвай, Чилі, Румунія) і законопроектів, референдуми почали виконувати функцію своєрідного арбітра у конфліктах між державними конституційними органами.

На цьому етапі референдуми затверджувалися Конституціями багатьох

європейських країн: Чехо-Словаччини 1920 р., Австрії 1920 р., Естонії 1920 р., вільного міста Данціг 1922 р., Греції 1927 р., Ірландії 1937 р., відповідними змінами 1922 р. до Конституції Швеції 1809 р. та конституційними актами деяких інших країн. Втім випадки реалізації визначених конституційних норм були поодинокі. Найбільше відомими референдумами міжвоєнного періоду стали: народні голосування у Естонії (1920 і 1923 рр.): референдуми 1925-1926 років в Німеччині із приводу конфіскації пожитків кайзера, членів попередньої імператорської сім'ї та принців. В цей час також проводилися референдуми що стосувалися змін форми правління: референдум 1919 р. в Люксембурзі із проблеми наступного буття монархії, референдуми в Греції щодо поновлення монархії (1920, 1934 рр.) і встановлення республіки (1924, 1927 рр.) [53, с. 72].

У деяких випадках інститут референдуму використовували як демократичний прийом узаконення антинародних постанов. Як приклад, британський уряд в 1923 р. улаштував у Південній Родезії референдум щодо наступної долі своєї колонії, утім право брати участь у ньому надав тільки особам європейського роду, що й установило його результати на вигреш та збереження колоніального статусу цієї країни.

В 30-х роках ХХ ст. інститут референдуму суттєво дискредитувався підтримкою голосуваннями в нацистській Німеччині у 1933 р. вибуттю держави із Ліги Націй; у 1934 р. поєднанням посади рейхсканцлера та президента країни: у 1938 р. - аншлюсу Австрії Німеччиною. Дані антинародні за своєю суттю рішення приймалися шляхом уживання найдемократичнішої форми прямого народовладдя - референдуму [61, с. 51].

Третій етап розвитку референдумів (1945-1991 роки) означувався інституціоналізацією у національному праві. Референдуми практикувалися у правотворчій діяльності та політичному житті більшості країн світу. Референдуми затверджувалися Конституціями: Франції 1946 р. і 1958 р., Італії 1946 р., Японії 1946 р., Люксембургу 1948 р., Данії 1953 р., ФРН 1949 р. та ряду інших країн. В цей час на референдумах переважно вирішувались питання незалежного існування держав (Камбоджа, Монголія) і зміни форми державної

влади (Італія, Болгарія).

В 60-х рр. ствердний досвід практикування референдумів сприяло їхній рецепції у конституційне право таких країн Африки, як Алжиру, Берега Слонової Кістки (нині Кот д'Івуар) та Сенегалу. У цей етап найчастіше проводились плебісцитні референдуми. За часів П'ятої республіки в Франції названі референдуми ініційовувались Президентом Шарлем де Голлем. Вони стосувалися різноманітних проблем. Втім, їх результати безперервно використовувалися главою країни для закріплення режиму власної влади, мали антипарламентське напруження.

Надалі плебісцитні референдуми часто проводилися у країнах Африки, Південної Азії та Південної Америки, нерідко підміняючи загальнонаціональні вибори глави держави.

В 70-80-х рр. інститут референдуму був закріплений у Конституціях більшості Африканських країн (Алжирі, Анголі, Габоні, Ефіопії, Ліберії, Руанді, Сан-Томе і Прінсіпі, Єгипті, Центрально-африканській Республіці, Того тощо); Азії (Камбоджі, Бангладеш, Пакистані, Бірмі, Шрі-Ланці, Південній Кореї); Південної Америки (Чилі, Еквадорі, Уругваї, Колумбії) тощо. Референдуми у даних державах проводились здебільшого із конституційних проблем.

У 70-80-х рр. референдуми стали активно проводитись у країнах Європи. Специфічною прикметою європейських референдумів даного періоду було збільшення кола запитань, що на них виносилося. Поряд із традиційними законодавчими та конституційними референдумами у Європі у даний час активно застосовувалися міжнародно-правові референдуми (Норвегія, Данія, Франція - 1972 р., Швейцарія - 1985 р., Іспанія - 1986 р., Велика Британія - 1975 р.); референдуми щодо вживання ядерної енергії у народному господарстві (Австрія - 1978 р., Швеція - 1980 р.), адміністративно-правові референдуми (Іспанія - 1979, 1980 рр.) тощо [53, с. 73-74].

На сьогодні референдуми є важливим інститутом безпосередньої демократії у багатьох країнах світу, навіть в традиційних мусульманських країнах. Так, в 2001 році референдум уперше був проведений у Бахреїні -

ісламській теократичній монархії. На ньому 94% громадян Бахрейну ратифікували Національну хартію - перший конституційний акт держави, яка започаткувала конституційну реформу у монархії.

У 2009 році в Азербайджані та Венесуелі відбулися загальнонаціональні референдуми, за допомогою яких здійснилися зміни до Конституцій даних країн. Зокрема, у Венесуелі 54,85% проголосували за скасування конституційних обмежень щодо термінів перебування на виборних посадах в державі, а у Азербайджані 92,17% голосами виборців було скасовано норму щодо обмеження на посідання посади президента [20, с. 73-74].

Розглянемо історію становлення референдумів в Україні (рис. 1.2.).

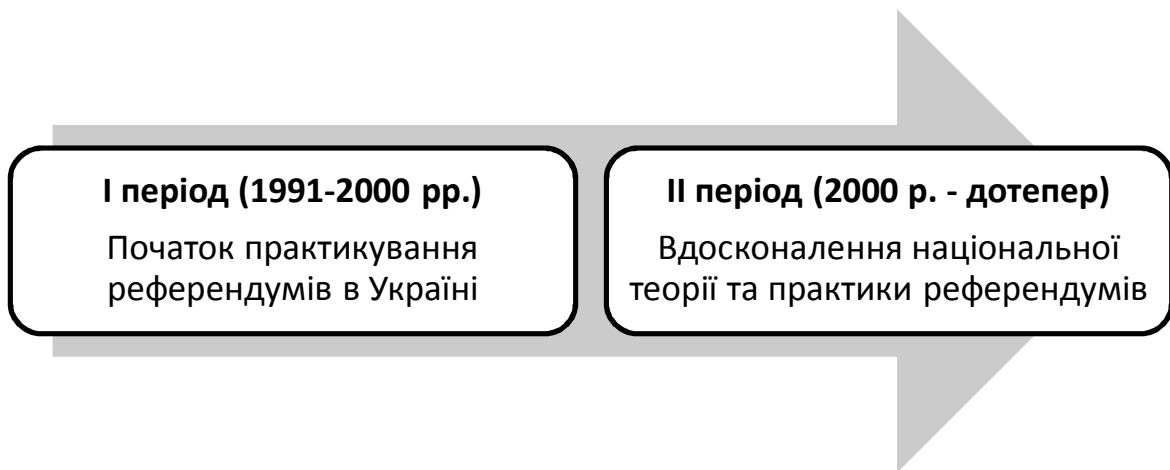


Рис. 1.2. Історія становлення референдумів в Україні

Історія становлення референдумів в Україні розгорталася у контексті світової генези вищезазначеної форми прямого народовладдя. Закордонна теорія референдумів та референдного процесу та ствердний досвід їхнього проведення в зарубіжних країнах мали наслідком появі у нашій державі загальнодержавних та місцевих референдумів як одної із найважливіших форм безпосередньої демократії.

Становленню та розвитку референдумів в Україні передували протореферендний етап, коли почали формуватися конституційно-правові думки щодо національних референдумів, національні традиції народовладдя та численні конституційні задуми інституалізації даної форми прямого

народовладдя. Прояви елементів безпосередньої і представницької демократії були притаманними Україні на усіх історичних стадіях її розвитку.

Одним із перших українських проектів Конституції, який передбачив закріплення на загальнодержавному шаблі інститутів безпосередньої демократії, стояв Основний Закон «Самостійної України Спільки народу українського», який розроблено у 1905 р. українською народною партією. Зокрема, у ст. 32 цього документу передбачено законодавчу ініціативу народу на вимогу не менше як 25 тисяч осіб, а ст. 63 закріпила плебісцит як вибори президента України всім українським народом. Втім серед позитивних положень даного акту не очікувалося можливості здійснення референдумів.

Найбільш ґрунтовно проблеми запровадження референдумів були врегульовані в конституційному проекті С. С. Дністрянського «Конституція Західно-Української Народної Республіки» у 1920 р. Так в Главі II передбачалося спеціальний розділ 2 під назвою «Організація народної влади». В параграфі 53 Конституції визначалося, що народ визначає власну волю через представників в формі законів чи безпосередньо в формі референдумів (народних рішень). Проте проект С. С. Дністрянського так й не було втілено в життя [38, с. 15].

Спроба державного перевороту 19 серпня 1991 р. зумовила фактичний розпад СРСР та дала основу Верховній Раді Української РСР тріумфально прийняти Акт проголошення незалежності України. Проведення першого у історії України загальнонаціонального референдуму призначалося Верховною Радою Української РСР на основі Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. 1 грудня 1991 р. всеукраїнський референдум було проведено без визначних порушень законодавства, а його результати - визнані світовою спільнотою. 90,3 % громадян, які взяли участь у референдумі підтримали Акт проголошення незалежності України. Після цієї в період з 1 грудня 1991 р. по 31 січня 1992 р. Україну як суверенну незалежну державу визнали більше 100 країн.

Всеукраїнський референдум, який відбувся 1 грудня 1991 р. наділив

вищою юридичною силою Акт проголошення незалежності України й, у своїй суті, став способом національного державотворення. Утім спроби застосовувати цю форму безпосередньої демократії щодо вирішення серйозних державних справ в 1992, 1993, 1996, 1998 і 1999 роках виявилось марними через недосконалість діючого законодавства про всеукраїнський референдум і ексцеси ініціативних груп щодо системи їх утворення і реєстрації. 15 січня 2000р. на вимогу більше як 3 млн. громадян Президент України видав Указ про проведення 16 квітня 2000 р. всеукраїнського референдуму з приводу внесення змін до Конституції України. Після перевірки конституційності цього Указу Президента України Конституційним Судом України на всеукраїнський референдум виносилися наступні запитання:

- «Чи підтримуєте Ви пропозицію щодо доповнення ст. 90 Конституції України ч. 3 наступного змісту: «Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо вона протягом 1 місяця не сформувала діючу постійно парламентську більшість, чи в випадку не затвердження нею на протязі 3-ох місяців підготовленого та поданого у встановленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України», яка б встановлювала додаткові засади для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та належне доповнення п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України та у інших випадках, що передбачені Конституцією?»;

- «Чи погоджуєтесь Ви із необхідністю обмежити депутатську недоторканість народних депутатів України та вилучити, в зв'язку із цим, ч.3ст.80 Конституції України: «Народні депутати України не можуть без згоди Верховної Ради України притягуватися до кримінальної відповідальності, бути затриманими чи заарештованими?»»;

- «Чи погоджуєтесь Ви із скороченням кількості народних депутатів України із 450 до 300 осіб та пов'язаною із даним заміною у ч.1 ст.76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на «триста» та внесенням належних змін до виборного законодавства?»;

- «Чи схвалюєте Ви потребу формування двопалатного парламенту у

державі, одна із палат котрого буде представляти інтереси регіонів України та сприятиме їхній реалізації, із внесенням відповідних перемін до Конституції України та виборного законодавства?»;

Всі чотири питання, що були винесені на народне волевиявлення здобули переконливу підтримку громадян : щодо першого питання - 84,69 % «за» необхідність розширення підстав для дострокового припинення повноважень ВРУ , «проти» 13,88 % ; по другому питанні – 89% «за» необхідність обмеження депутатської недоторканості, «проти» 9,62% ; по третьому питання – 89,91% «за» необхідність зменшення загальної кількості депутатів з 450 до 300 , «проти» 8,73 % ; що стосується останнього винесеного питання – 81,68 «за» необхідність формування двопалатного парламенту, «проти» 16,79 %.

Всеукраїнський референдум від 16 квітня 2000 р. відзначався складною природою. Референдуми із такою кількістю питань в Україні ще не проводились, хоча світовий досвід знає приклади проведення загальнодержавних референдумів із багатьох проблематичних запитань. Референдуми із великою кількістю запитань здатні вирішити дану проблему всебічно і цілісно, заощаджуючи видатки держави на референдну кампанію і час виборців.

Подія проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою викликала неабиякий інтерес громадськості і різноманітних політичних сил у державі. Люди повірили в можливість через всеукраїнський референдум вирішувати найбільш багатозначні проблеми суспільного і державного життя, а політичні партії відмітили у референдумах реальну демократичну установу. Вважаємо, що із впливом деякого часу референдуми почнуть проводитись у нашій державі як найкраща форма безпосередньої демократії, яка дозволяє громадянам України прописувати найважливіші рішення загальнодержавного і місцевого значення [53, с. 75-77].

Незважаючи на те, що , відповідно до статті 41 ЗУ «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (втратив чинність 28.11.2012 року), рішення вважаються ухваленими громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі, парламент не

вніс відповідних змін до Конституції України. Серед причин, що унеможливають імплементацію результатів цього референдуму, слід виокремити як нечіткість процедури набуття чинності рішень, схвалених всеукраїнським референдумом, так і те, що референдум проводився в період загострення політичного протистояння між Главою держави і парламентом. Не в повній мірі реалізовано Рішення КСУ від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі. За результатом розгляду конституційних подань Президента України від 31.01.2004 року та 26.01.2007 року КСУ звернув увагу на необхідність ініціювання та приведення існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України. Однак, з часу прийняття рішення Верховною Радою України прийнято лише законопроект щодо врегулювання питань фінансового забезпечення підготовки і проведення референдумів.

1.3. Співвідношення референдумів та інших форм безпосередньої демократії

Сучасна наука конституційного права визначається існуванням вузького та широкого підходів до дефініції форм безпосереднього народовладдя. Як-от,

В. В. Комарова до форм безпосереднього народовладдя (безпосередньої демократії) відносить вибори, референдум, загальні збори населення, мітинги, пікетування, походи, демонстрації, народну ініціативу, відкликання обраного народного представника, діяльність політичної партії [34, с. 9-10]. Аналогічні форми визначає Л. А. Нудненко, додаючи до них звернення громадян [49, с. 6]. Поглиблює цей перелік В. Ф. Погорілко, додавши до нього, окрім вище зазначених, ще і плебісцити, виявлення громадської думки, народні обговорення та такі виняткові немирні форми, як повстання, революції, національно-визвольні рухи громадянські війни, політичні страйки, протести, пікетування, акції громадської непокори, голодування тощо [51, с. 22-23].

У сучасній науці конституційного права існує також і вузький підхід до дефініції форм безпосереднього народовладдя. Його представником виступає В.Н. Руденко, котрий до них відносить народну правотворчу ініціативу, референдум, народне вето, вибори, загальні збори громадян за місцем їх проживання, відкликання депутата чи обраного народного представника, розпуск виборчого органу влади [61, с. 51].

Чимало дискусій в науці конституційного права і теорії держави та права викликають питання щодо визначення походів, мітингів, пікетувань, демонстрацій як форм безпосереднього народовладдя. Зокрема, В. Н. Руденко твердить, що ці форми не є пов'язаними із прийняттям безрідними громадянами владних рішень. Інститути демонстрацій, мітингів, походів, пікетувань, звернень (петицій) громадян на думку науковця, точніше буде визначати як форми організації влади, за яких вирішальне рішення приймається представницькими органами влади чи посадовими особами, проте на сам процес їхнього обговорення та розгляду суттєво можуть вплинути громадяни [26, с. 54-55].

Вважаємо, що існування подібних неоднакових підходів щодо визначення

форм безпосереднього народовладдя чимало у чому підтримувалося відсутністю конкретних критеріїв віднесення тих або інших інститутів до форм безпосереднього народовладдя.

На основі аналізу літератури вважаємо, що формами безпосереднього народовладдя в Україні є:

1. Конституційні форми - референдуми, вибори, референтні ініціативи, мирні мітинги, збори, походи, звернення громадян (петиції), демонстрації;

2. Законодавчі форми - гуртові збори населення за місцем їхнього проживання, місцеві (народні) ініціативи, дорадчі опитування громадян України, народні обговорення, виявлення громадської думки тощо.

Варто виділяти ще і легітимні форми - такі, що не передбачені в Конституції і законах України, утім й не заборонені ними. Цей перелік є невичерпний, адже із розвитком суспільства можуть з'являтися все нові й нові форми безпосереднього здійснення влади народом.

Розглянемо співвідношення референдумів до інших форм безпосередньої демократії.

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

Вибори - це теж форма висловлення волі народу, яка здійснюється шляхом рівного, таємного та прямого голосування громадянами України. Справедливими вибори можуть визнаватись тоді, коли народ справді має можливість обирати, тобто коли дві або більше особи претендують на одну виборну посаду [57, с. 104]. О. Радченко розглядає значення виборів у трьох основних аспектах: як джерело легітимації влади, функцію структурування державних

органів; як спосіб народу призначати представників, делегувати їм повноваження та здійснювати контроль; як механізм виявлення лідерів та формування політичної еліти [60, с. 61-68].

За результатами виборів приймається акт виборів, юридична природа якого відмінна від акту референдуму, адже становить собою не тільки правове, а й політичне рішення з питання формування персонального складу виборного органу державної влади чи місцевого самоврядування.

Акти виборів виконують значущі функції для регулювання правовідносин: як спосіб здійснення волі народу делегують обраним представникам частину народного суверенітету пропорційно кількості громадян, які підтримали конкретного представника; забезпечують юридичну силу, стабільність та спадкоємність функціонування виборних органів та посадовців; служать відправною точкою для роботи державного апарату; сприяють формуванню та висловленню громадських настроїв.

Крім різної мети проведення, між референдумом та виборами існують й інші відмінності, зокрема конкурентна складова виборів, адже у виборах змагаються представники різних політичних сил, вибори підлягають перенесенню або повторному проведенню, якщо відсутня альтернативність (балотується тільки один кандидат). Натомість вирішення одного питання шляхом референдуму не суперечить ні законодавству, ні конституційній науці, ні практиці. Ще однією відмінною ознакою є періодичність проведення. На відміну від референдуму, вибори призначаються та відбуваються регулярно, з визначеною законодавством періодичністю. Тому слід наголосити на принциповій відмінності таких двох форм здійснення безпосереднього народовладдя як вибори і референдум, а розмивання меж між ними чи підміна може становити загрозу здійсненню народного суверенітету [57, с. 104].

Слід зазначити, що історії відомі випадки, коли референдум призначався для продовження строку повноважень виборного органу, однак така практика не може вважатись допустимою в суспільстві з демократичними цінностями [42, с. 13]. Не зважаючи на те, що Конституція України не передбачила прямо інші

форми безпосереднього здійснення народовладдя, системний аналіз вітчизняного законодавства дає можливість виділити народні обговорення.

У 1991 році державами-учасницями ОБСЄ було прийнято документ, положення якого встановили, що законодавство країн має розроблятися і прийматися у відкритому процесі, з відображенням волі народу або через його представників безпосередньо [73]. На нашу думку, народні обговорення перебувають на межі між безпосередніми і представницькими формами, адже їх характеризують два моменти: з одного боку, народні обговорення передбачають виявлення думки народу з певного суспільно значущого питання, з іншої сторони - рішення та ініціативи, висловлені в результаті народних обговорень, не володіють імперативністю, тому втілюватися можуть тільки за допомогою інструментів представницької демократії.

О. А. Придачук вважає, що народні обговорення це - спосіб виявлення поглядів народу передбачають участь громадян у політичних процесах реалізації державної влади, їх контроль за діями чи бездіяльністю органів державної влади чи окремих посадових осіб, яка здійснюється колегіально. Народні обговорення не слід розглядати як інструмент надання волі народу матеріалізованого викладу та загальнообов'язкової сили, однак це спосіб отримання інформації про зміст та тенденції зміни волі народу [57, с. 104-105].

Вважаємо, що Конституцією України встановлені також інші способи реалізації громадянами їх політичних прав, які за змістом можуть розглядатися як інструменти здійснення безпосереднього народовладдя, зокрема:

- право брати участь в здійсненні місцевого самоврядування (ст. 5 та ст. 38);

- право ініціювати проведення референдуму (ст. 72) «Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 млн. громадян України, котрі мають право голосу, за умов, що підписи щодо долі референдуму зібрано не менш як у 2/3 областей й не менш як по 100 тис. підписів в кожній області»;

- право на беззбройні збори, мирні мітинги, демонстрації та походи (ст.

39);

- право особистого звернення чи право направляти індивідуальні або колективні звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (ст. 40) [1].

Відповідно до ст. 39 Конституції «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї та проводити мітинги, збори, демонстрації та походи, про проведення котрих завчасно повідомляються органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування» [1].

Зазвичай, збори, мітинги, демонстрації та походи активно проводяться в поєднанні із такими інститутами, як референдуми та вибори чим виражають політичні настрої суспільства на ті або другі події.

Збори громадян являються формою безпосередньої демократії, яка передбачає миролюбні зібрання громадян України без зброї та які здійснюються для вирішення деяких суспільно-важливих питань. Вони проводяться за місцем трудової діяльності, проживання або навчання громадян. Законодавством України також передбачено збори виборців, збори об'єднань громадян та збори ініціативних груп з всеукраїнського референдуму. Рішенням, що схвалені на таких зборах, якщо вони не суперечать діючому законодавству, притаманний імперативний характер. Вони повинні виконуватися в конкретно встановлені строки органами та посадовими особами держави та місцевого самоврядування, а також мешканцями територіальної громади, на території котрої були проведені збори, та членами об'єднань громадян, які проводили збори.

Мітинги являються мирними публічними зібраннями громадян із метою виявлення особистого ставлення до зовнішньої або внутрішньої політики держави, органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, міжнародних чи внутрішніх подій, котрі проголошують вимоги щодо проведення даної політики чи вжиття заходів, що пов'язані із певними подіями. Право на мітинг являється суб'єктивним правом будь-якого громадянина України оперативно виражати власну політичну та громадянську позицію щодо проблем державного та суспільного життя.

Походи являються формою безпосередньої демократії, котра передбачає велике пропагування політичних переконань громадян України в рухомій формі за задалегідь конкретним шляхом. Походи можуть відбуватися як на локальному (походи містом, селом, селищем чи районами у обласних містах та містах Києві і Севастополі), так й на загальнодержавному (із села в місто, із міста в місто) рівнях. Як приклад загальнодержавних походів можна назвати походи шахтарів із Луганської та Донецької областей до столиці міста Київ.

Демонстрація являється формою безпосередньої демократії, природа якої передбачає публічне і масове виявлення політичних бажань народу. Демонстрації мають протестувальний або солідарний характер, а саме є організаційною формою підтримки чи протесту визначених політичних явищ.

Демонстраціям, зборам, походам та мітингам властиві подібні риси: публічний та демонстративний характер; політичний характер рішень та вимог; протестувальна чи солідарна спрямованість рішень та вимог тощо. З відсутністю умов чіткого нормативного регулювання даних форм безпосередньої демократії, вони неодноразово переростають одна у другу, а в деяких випадках - і у революцію. За власною структурою «помаранчева революція» була фактичною сукупністю масових демонстрацій, зборів, мітингів, котрі об'єднувалися спільною метою - проведенням правдивих виборів Президента України і змін державного та суспільного ладу.

Втім, на відміну від референдумів походи, збори, демонстрації та мітинги не виробляють практику оформлення політичної волі у самостійний юридичний акт імперативного характеру. Їх наслідки втілюються в політичні документи (вимогах, заявах, програмах тощо), котрі у подальшому впливають на рішення, які приймаються на референдумах чи втілюються у актах держави та місцевого самоврядування [53, с. 98-100].

Право громадян на особисте звернення або направлення індивідуальних та колективних звернень до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб реалізується шляхом подання петицій. Як вважає О. А. Придачук, право на петиції - є способом привернення уваги до конкретної

проблеми державного життя, вплив на її розгляд і вирішення, а також подальший контроль [57, с. 105].

У конституційному законодавстві України звернення громадян закріплені у Конституції України, Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. [5], Указі Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 р. [10] та інших нормативно-правових актах.

Отож, петиції - це письмово викладені у формі актів колективні звернення громадян до державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з вимогою про вирішення конкретно сформульованого питання. Вище зазначені органи зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [47, с. 19].

Зауваження (пропозиція) - це звернення громадян, де висловлюється рекомендація, порада що стосується діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, депутатів всіх рівнів, посадових осіб, а також висловлені думки щодо урегулювання суспільних правовідносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного та громадського життя, соціально-культурної та інших галузей діяльності держави та суспільства.

Клопотання (заява) - це звернення громадян з проською щодо сприяння реалізації закріплених Конституцією та діючим законодавством їх прав і інтересів чи повідомлення про порушення діючого законодавства або недоліки у діяльності установ, підприємств, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також виголошення думки щодо поліпшення їхньої діяльності. Клопотання - це письмове звернення із проханням що стосується визнання за особою прав чи свобод, відповідного статусу тощо.

Скарга являє собою звернення з вимогою щодо поновлення прав та захисту законних інтересів громадян, які порушені діями або бездіяльністю, рішеннями державних органів чи органів місцевого самоврядування,

організацій, підприємств, установ, посадових осіб, об'єднань громадян [5].

Варто відмітити, що окрім референдуму петиція не має імперативного характеру, а остаточне рішення проблеми, вираженої у зверненні громадян, припадає на уповноважений орган, тоді як рішення всеукраїнського і місцевого референдумів приймаються невимушено народом та мають імперативний характер [53, с. 102].

О. А. Придачук як ще один спосіб впливу суб'єктів безпосередньої демократії на їх представників визначає накази виборців. Вони приймаються на передвиборних зібраннях із метою підвищення ефективності роботи виборних органів державної влади. Автором наголошується, що, незважаючи на те, що назва цих актів містить слово «наказ», вони не наділені обов'язковістю в зв'язку із їхнім консультативним, дорадчим характером.

Підтримаємо думку науковця про те, що імплементація інституту наказів виборців чи, іншими словами, передвиборчого договору, має ряд переваг порівняно з імперативним мандатом, адже за таких умов підстави відповідальності представника народу чітко регламентовані (невиконання обов'язків за договором), що не позбавляє обранця можливості приймати непопулярні, однак суспільно корисні рішення, крім випадків, коли він прямо обіцяв протилежне [57, с. 105].

На основі вище викладеного зауважимо, що пріоритетну роль та важливе значення серед різноманітних форм безпосередньої демократії - належить референдуму та виборам. Про дане свідчить і той факт, що серед усіх форм здійснення безпосереднього народовладдя лише ці два інститути закріплені Конституцією та регламентовані нормами спеціальних законів. Разом із тим не слід перебільшувати роль окремих інструментів здійснення безпосередньої влади народом ізольовано від реалій політичного життя та рівня демократичності суспільства, в якому вони застосовуються. Доречним буде зазначити, що тільки за достатньо високого рівня культури суспільства механізми здійснення безпосередньої влади народу можуть бути ефективними.

Висновок до Розділу 1

Безпосередньою демократією визнається безпосереднє волевиявлення усього народу чи його активної частини із питань місцевого чи загальнодержавного значення. Виконання суспільних функцій за допомогою референдумів, виборів чи інших форм, не заборонених Основним законом та іншими допоміжними законами – є метою безпосереднього народовладдя.

Наголосимо, що інститут безпосереднього народовладдя є невід’ємною ознакою сучасної демократичної правової держави, а також формою функціонування громадянського суспільства.

Нормативні основи безпосередньої демократії визначаються Конституцією і законами України. Вони передбачають систему гарантій та правових механізмів, що покликані забезпечити здійснення безпосереднього народовладдя, визначати найважливіші основи й створювати найсприятливіші умови його здійснення, організації та гарантування. Це, в першу чергу, стосується загальних принципів та напрямків здійснення безпосереднього народовладдя, основоположних форм та механізму його здійснення і основних гарантій, котрі становлять систему засад безпосереднього народовладдя.

Суб’єктами реалізації безпосереднього народовладдя у відповідних формах виступає народ України або його активна частина. При здійсненні місцевого референдуму суб’єктами виконання та реалізації виступає територіальна громада.

Різноманітні аспекти реалізації народом відповідної влади завжди були і залишаються об’єктом особливої уваги національних та зарубіжних дослідників. Відомо, що народовладдя є дуже багатогранним явищем, котре із часу свого виникнення перебуває у постійному процесі пошуку нових та вдосконалення уже відомих форм, видів, засобів та способів реалізації народом належної йому влади. Форми безпосередньої демократії слід поділяти на 2 види : основні (до яких належать вибори, референдуми) та додаткові (походи, збори, мітинги, звернення громадян, демонстрації тощо).

Щодо історії становлення та розвитку референдуму, то слід зауважити, що

його батьківщиною вважається Швейцарія. Незважаючи на складні перепони, що стояли на шляху утвердження цього інституту, він, все ж таки, здобув прихильність народу і в подальшому був закріплений на законодавчому рівні у більшості країн світу, і по цей день відіграє надзвичайно важливу роль та є ефективним засобом контролю народу за роботою органів державної і місцевої влади. Його зміст полягає у прийнятті громадянами максимально важливих рішень державного та суспільного значення шляхом голосування. Зауважимо, що тільки референдуми дозволяють народові України реалізувати народний суверенітет і при цьому реалізовувати власні політичні права.

Метою референдуму є вирішення питань загальнонаціонального та локального характеру. Проведення всякого нового референдуму розширяє теоретичне підґрунтя даної форми безпосередньої демократії, забезпечує розробку нових макетів референдумів, рівня розвитку громадянського суспільства і досконалості закріплення конституційного референдуму.

Референдуми необхідно відрізнити від інших форм безпосередньої демократії, а саме: виборів, народних обговорень, права на мирні, беззбройні мітинги, збори, демонстрації та походи, права громадян на особисте звернення або направлення індивідуальних та колективних звернень до органів влади. Зазначимо, що на даний час серед усіх форм здійснення безпосереднього народовладдя лише референдум та вибори закріплені Конституцією і регламентовані нормами спеціальних законів.

РОЗДІЛ II

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ЗАСІБ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СПРАВ

2.1. Поняття і функції референдумів

На сьогоднішній час термін «референдум» міцно увійшов у наше життя. У першу чергу, ця подія пов'язана із розширенням демократичних прав та свобод громадян України. Вихідним вважається положення про те, що даний термін не тільки закріпився в українському національному законодавстві, юридичній й політологічній науці, але й в останні роки він став усталеним засобом політичної комунікації. При цьому розуміння його сутності та призначення є різним. Розглянемо думки науковців стосовно визначення поняття «референдум».

У великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «референдум» відноситься до нової суспільно-політичної лексики. Автори словника зазначають, що визнанням життєвості функціонування такого терміна у реальному процесі мовлення стало впровадження його до академічної повноти лексичного складу української літературної мови як одного із головних активних термінів сучасної науки. Отож, референдум, в тому числі політичний, - це всенародний опит з найважливіших запитань державного життя [24, с. 1218]. На нашу думку, трактування референдуму в цій книзі є надто обмеженим, позаяк не відображає повноти його значення, історичних особливостей використання в науці та на практиці і тому вимагає істотного коригування.

Наведене у цьому ж словнику тлумачення терміну «плебісцит», який укладачі розуміють, як «всенародне голосування з найважливіших питань державного життя; референдум» [24, с. 981], вважаємо, є неприпустимим, оскільки, українське законодавство використовує лише термін «референдум» і як його відповідник «всенародне голосування», а термін «плебісцит» як латинський відповідник словосполучення «всенародний опит громадян» у національному законодавстві не вживається. Звідси випливає, що надане тлумачення у Великому тлумачному словнику сучасної української мови є некоректне, а укладачі словника фактично допустили підміну термінів, віднівши

сутність референдуму до терміна «плебісцит» та навпаки.

Що ж до терміна «референдум», точно визначити час його виникнення важко - «імовірно в українській і російській мовах це слово активно почало вживатися у другій половині ХХ ст. як таке, що позначає більш загальне поняття, порівняно з плебісцитом» [30, с. 216].

На думку В. В. Комарової референдум варто визначати як форму безпосередньої демократії, змістом котрої є волевиявлення визначеного законом числа громадян із будь-котрого суспільно-значущого питання, окрім тих, що не можуть за законом бути винесені на референдум, і котрий має вищу юридичну силу та обов'язковий для виконання громадянами, органами та організаціями щодо котрих референдум має наказовий характер [34, с. 35].

У першій в Україні монографії, присвяченій референдумам, зокрема, «Референдуми в Україні: історія та сучасність», яка була видана у 2000 році В. Л. Федоренко та В. Ф. Погорілко визначили референдум як першочергову форму безпосередньої демократії, змістом якої є прийняття громадянами України конкретних нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень місцевого та загальнодержавного значення шляхом проведення голосування [54, с. 34].

Це ж визначення підтримується правознавцями і в першому навчальному посібнику із виборчого права України. В першому навчальному посібнику із референдного права в Україні, В. Ф. Погорілко і В. Л. Федоренко аргументують, що визначення терміну «референдум» неодмінно повинно розкривати зміст даної форми безпосередньої демократії та розкривати її кваліфікуючі формально-юридичні риси з врахуванням наступних положень:

- зміст референдуму відзначається окремими положеннями Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів місцевого та загальнодержавного значення;

- потенційними суб'єктами референдуму вважаються громадяни України, які наділені правом голосу;

- референдум рахується легітимним виключно з умов дотримання діючого

законодавства України на усіх етапах референдного процесу;

- референдум вважається однією із пріоритетних форм безпосередньої демократії, котра надає змогу трансформувати бажання народу у державу;

- референдум вважається незалежним інститутом конституційного права України;

- рішення, що прийняті на референдумі носять імперативний характер, тобто вони не вимагають санкціонування із боку всякого державного органу та є обов'язковими для здійснення [51, с. 59].

На думку Ю. С. Палєєвої референдум - є способом прийняття офіціальних рішень шляхом здійснення голосування виборців із питань, що встановлені Конституцією чи законодавством. Звичайно, референдум вважають загальноновизнаною та перспективною формою безпосередньої демократії, котра забезпечує людям відповідної країни пряму участь в вирішенні найважливіших проблем суспільного та державного життя [50, с. 47].

В. М. Шаповал визначив референдум як засіб для приймання офіційних рішень шляхом здійснення голосування виборців із питань, встановлених конституцією або законодавством. Дане голосування може мати локальну чи загальну природу [35, с. 285].

С. Дерев'яно пропонує таке визначення: «Референдум - конституційний політико-правовий інститут, одна із пріоритетних форм особистої реалізації народом суверенної влади, котра полягає в прийнятті громадянами України, котрим належить право голосу, шляхом голосування Конституції, законів України та інших рішень з пріоритетних запитань місцевого чи загальнодержавного значення, та які мають вищу юридичну силу та вважаються обов'язковими для виконання» [29, с. 544].

В. В. Кравченко зазначає, що референдум - цінна форма безпосередньої демократії, яка полягає в голосуванні виборців чи певної, конкретно визначеної законом групи виборців, шляхом котрого приймаються рішення із усяких питань державного чи самоврядного характеру, із винятком тих, які відповідно до закону не мають бути винесені на референдум [39, с. 169].

Поняття референдуму було дано у ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 03.07.1991, № 1286-XII, який на даний час втратив силу. За цим Законом референдум - це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень із важливих питань місцевого та загальнодержавного значення [7]. Підставою втрати чинності вище вказаного Закону стало аудієнція нового Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012, № 5475-VI. Доречно зазначити, що законодавець в цьому нормативному акті не дає визначення поняттю «референдум», а звертається до поняття «всеукраїнський референдум», котрий відповідно до ст. 1 вважається одним із форм безпосередньої демократії у Україні, способом реалізації влади особисто Українським народом, що полягає в прийнятті/затвердженні громадянами України рішень із питань загальнодержавної важливості шляхом таємного голосування у порядку, встановленому Законом [6].

Для кращого розуміння сутності референдуму проаналізуємо характерні йому функції. Вважаємо, що трактувати функції референдумів (з лат. «functio» - «виконання», «здійснення») можна як напрями та різновиди діяльності Українського народу на локальному та загальнодержавному рівнях, що передбачають особисте прийняття громадянами України найважливіших рішень, котрі мають конкретну юридичну силу [53, с. 183].

Доречно зауважити, що функції референдумів якоюсь мірою збігаються із функціями народу. Варто зазначити, що функції всеукраїнського референдуму не мають бути абсолютизовані та повністю ототожнюватися із функціями Українського народу. Що стосується функцій всеукраїнського референдуму, то вони вважаються родовими із функціями Українського народу та функціями безпосередньої демократії. Проте функції всеукраїнського референдуму окреслюються колом функцій Українського народу, які мають можливість реалізуватись безпосередньо, шляхом здійснення всеукраїнського референдуму. Через систему громадських функцій здійснюється безпосереднє народовладдя. Їх можна розрізнити за об'єктами, суб'єктами, способами, засобами

безпосереднього народовладдя і другими ознаками.

Усі функції референдуму існують цілісно та організовуються у відповідну систему. Під цією системою функцій всеукраїнського референдуму розуміють сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлених форм, способів діяльності Українського народу, які передбачають особисте прийняття громадянами України найважливіших питань загальнодержавного значення та мають конкретну юридичну силу [19].

Функції всеукраїнського референдуму класифікують за наступними критеріями: в залежності від об'єкта; в залежності від способів впливу на громадські (суспільні) правовідносини у державі; за засобами.

Об'єктні функції всеукраїнського референдуму пов'язані з його предметами, що на стадії голосування можуть ототожнюватися. Предмет всеукраїнського референдуму можна визначати як проблему, що підлягає вирішенню шляхом проведення голосування громадян України й не стосується питань, котрі не можуть бути винесеними на всеукраїнський референдум.

І В залежності від об'єкта функції всеукраїнського референдуму поділяють на:

1. Політичну функцію - вважається первісною об'єктною функцією такого всеукраїнського референдуму. Вона має місце і при постанові питань, що пов'язані із проголошенням незалежності країни, входженням держави до наддержавних утворень, подовженням авторитетних повноважень глави держави чи розширенням/звуженням кола його функцій, зміну форми державного правління, реформуванням системи вищих органів державної влади, визначення суверенітету деяких територій тощо.

2. Економічну функцію - полягає в тому, що шляхом всенародного голосування український народ визначає оптимальну форму держави і механізм держави, які дозволяють гармонійно удосконалювати національну економіку та господарство[53, с. 183].

На референдуми, як правило, не виноситься питання економічної природи. Так, Конституція України в ст. 74 розміщує застереження що стосується

винесення на всеукраїнський референдум проектів законів з питань амністії, податків та бюджету [1]. Це конституційне положення вважається виправданим, бо, наприклад розгляд питань податків і бюджету потребує спеціальних знань в сфері економіки та фінансового права.

3. Соціальну функцію - вона полягає у тому, що за допомогою проведення референдумів дозволено оптимально вирішувати нагальні для суспільства проблеми та прийняти рішення, яке задовольняє потреби більшості народу. Референдуми убивають соціальну напругу в суспільстві та підтримують консолідацію громадянського суспільства щодо вирішення найбільш серйозних місцевих та загальнодержавних проблем [53, с. 183-184].

Зазначимо, що соціальні функції референдумів проявляються у наступному:

- референдум вважається одним з головних інструментів виконання права народного суверенітету та легітимізації авторитетних рішень, які здійснюються як з допомогою приймання законів під час референдуму, так й шляхом затвердження рішень органів державної влади із питань, які припадають до виняткової компетенції референдумів через надання їм вищої юридичної сили.

- референдуми вважаються однією із головних форм виконання права національного суверенітету за умови виконання деякої конституційної процедури та установ закону що стосуються загальнонаціональних референдумів, громадянам, які є представниками тої чи іншої народності та нації і мають право ініціювати здійснення того або другого референдуму із питань, пов'язаних з конституційним врегулюванням їх національних свобод та прав.

- референдум вважається способом формування суспільної думки, яка має значний вплив на визначення головних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики держави.

- з умови демократичного суспільства референдум може використовуватись народом як заперечення рішенням органів державної влади і місцевого самоврядування, які не задовольняють інтереси громади [54, с. 43].

4. Культурну (ідеологічну) функцію - проявляється в формуванні демократичної національної ідеології.

Зазначимо, що в попередні роки референдумам почали бути притаманні екологічні, інформаційні та інші функції. Хоч в Україні референдуми що стосуються питань інформаційного простору, охорони довкілля - не проводяться, проте в зарубіжних країнах за допомогою всенародних голосувань вдається вирішити часткові проблеми екології і інформаційного забезпечення. Наприклад, у Швеції (1980 р.), Італії (1980 р.), Австрії (1978 р.) на референдумах вирішувалася доля подальшого використання АЕС [53, с. 184].

II В залежності від способів його впливу на суспільні відносини в державі розрізняють:

1. Правотворча функція - характеризується у прийнятті рішень законодавчого та конституційного характеру. За своєю сутністю акти всеукраїнського референдуму вважаються волевиявленням народу України із найбільш цінних питань державного і суспільного життя, нормативним виявленням пріоритетної та вищої форми безпосередньої демократії [19]. Згідно із Рішенням Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. вони мають лише імперативний характер [13].

2. Установча функція - визначає прийняття народом України рішень державотворчого та організаційного характеру. Зазначимо, що більшість рішень загальнонаціонального значення мають саме такий характер. Прикладом є рішення всеукраїнського референдуму від 1 грудня 1991 р.

3. Контрольна функція - виявляється у проведенні інституційних референдумів. Ця функція характеризується опосередкованим характером, оскільки Конституція України не передбачає дострокове припинення повноважень будь-якого органу державної влади шляхом здійснення всеукраїнського референдуму [53, с. 185].

III За засобами функції всеукраїнського референдуму можна поділити на:

1. Територіальну функцію - вона полягає у вирішенні за допомогою всенародного голосування запитань щодо зміни території України. У ст. 73

Конституції України визначено, що виключно на всеукраїнському референдумі вирішуються питання про зміну території України [1].

2. Програмну функцію - виявляється в прийнятті актів референдуму, які визначають програмні настанови розвитку держави та суспільства. Зазвичай, ці акти містять норми-дефініції, норми-принципи та норми-цілі. Як приклад вважається всеукраїнський референдум від 1 грудня 1991 р.

3. Охоронну функцію - вона має дуалістичний характер. Із однієї сторони, вона проявляється у загальнонародному прийнятті актів, зміст котрих полягає у вирішенні питань безпеки влади народу та охорони, а з другого - дана функція обумовлюється правовою природою постанов всеукраїнського референдуму. Дані акти характеризуються імперативним характером. Невиконання або неналежне виконання цих рішень тягне до застосування адміністративної, дисциплінарної, та кримінальної відповідальності [53, с. 185-186].

Розглянута вище класифікація функцій всеукраїнського референдуму не є остаточною та вичерпною. Наведені тези дозволяють говорити про їхню багатоманітність та багатовимірність. Дефініція функцій всеукраїнського референдуму і їхня класифікація відіграють не лише теоретичну, але й практичну роль [19].

Отже, незважаючи на певні розходження в окремих аспектах дефініція терміну «референдум», більшість дослідників пропонують близькі тлумачення терміна, називаючи подібні ознаки. Зазначимо, що референдум буде ефективним знаряддям реалізації прав народного суверенітету тільки у тому разі, коли у державі буде панувати демократичне суспільство та політична й економічна стабільність; якщо суспільна думка не буде дезорієнтована маніпулятивними гаслами і викликами, а також хибними соціальними цінностями; якщо буде достатнє інформаційне забезпечення, яке дало б змогу громадянам чітко зрозуміти переваги та недоліки положень, які розглядаються на референдумі; якщо створюватимуться усі необхідні організаційно-технічні і другі умови для підготовки та проведення всенародних голосувань.

2.2. Принципи організації та проведення референдумів

Зміст та сутність референдумів найбільш ґрунтовно відображається у їхніх принципах. Дані принципи чітко розглядають значення референдумів в державі та суспільстві, гарантованість, особливості та функціонування тощо.

В. Л. Федоренко та В. Ф. Погорілко, під поняттям «принципи референдумів» (з франц. «principes», від лат. «principium» - основа, початок) розглядають основні засади, ідеї, котрі визначають зміст, сутність та спрямування правового регулювання референдумів [53, с. 62].

Своє об'єктивне відображення принципи референдумів знайшли у Конституції України, Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 № 5475-VI [6], Законі України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 № 1932-IV [9] та інших чинних нормативно-правових актах України. Дані принципи вважаються похідними від загальних принципів, що належать безпосередній демократії у цілому та поширюються не лише на референдуми, але й на вибори і другі форми прямого народовладдя. Одночасно референдумам властиві також і спеціальні принципи, що характерні лише цьому виду безпосередньої демократії. В своїй сукупності спеціальні та загальні принципи формують систему принципів референдумів [53, с. 62].

Законодавець у ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський референдум» встановлює наступні принципи проведення референдумів:

- загального права голосу;
- рівності;
- законності;
- прямого волевиявлення;
- вільної участі у всеукраїнському референдумі;
- таємності голосування;
- особистої участі у голосуванні;
- однократності голосування [6].

Вважаємо, що законодавець виокремив домінанти проведення референдумів, виходячи із принципів безпосередньої демократії, позаяк кожен з

вищеназваних принципів поширюється, наприклад, й на вибори. Проте, особливості проведення референдумів впливають на практичне використання даних принципів, що надає можливість знайти особливості, властиві тільки референдумам. А тому, для детального розгляду особливостей принципів референдумів, доречно розглянути кожен з законодавчо зазначених принципів порізно і у контексті виключно референдумів.

Варто відмітити, що право голосу громадян України на референдумах є багатоаспектним та багатогранним, не обмежується тільки правом на голосування. Воно проявляється також і через участь в передвиборчій агітації, виконанні пожертвувань в особисті виборчі фонди кандидатів, спостереженні за здійснення виборів і у інших заходах в порядку, що визначений законодавством України [22, с. 38].

Законодавець в ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачив, що на всеукраїнському референдумі право голосу належить громадянам України, котрим на день голосування є 18 років. Громадяни України, які на всеукраїнському референдумі мають право голосу - є учасниками всеукраїнського референдуму [6].

Включення на дільниці в список учасників всеукраїнського референдуму є підставою для реалізації громадянином свого права голосу на цьому референдумі.

Документом, який посвідчує особу і громадянство України учасника всеукраїнського референдуму, є:

- паспорт громадянина України;
- тимчасове посвідчення громадянина;
- картка (довідка) установи кримінально-виконавчої системи, що повинна містити: прізвище, ім'я, по батькові, рік народження, громадянство, фотографію особи, підпис керівника та печатку установи (для осіб, які перебувають в установах кримінально-виконавчої системи);
- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- дипломатичний паспорт;

- службовий паспорт;
- посвідчення члена екіпажу.

Ці документи є підставою для отримання бюлетеня для використання на звичайних і спеціальних дільницях. Вони також є підставою для участі в всеукраїнському референдумі на закордонних дільницях та на спеціальних дільницях, що утворені на суднах, котрі перебувають в плаванні під Державним Прапором України, та на полярній станції України. Варто зазначити, що на закордонних дільницях, утворених в країнах, до яких виїзд громадян України дозволений за паспортом громадянина України, підставою для отримання бюлетеня та участі у всеукраїнському референдумі може бути лише паспорт громадянина України.

Громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь в роботі комісій із всеукраїнського референдуму як їх члени, а також у проведенні агітації всеукраїнського референдуму, здійсненні спостереження за проведенням всеукраїнського референдуму та інших заходах щодо підготовки та проведення всеукраїнського референдуму у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

Будь-які прями чи непрямі привілеї або обмеження прав громадян України на участь у всеукраїнському референдумі за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняються. Не допускаються обмеження щодо участі громадян України у процесі всеукраїнського референдуму, крім обмежень, передбачених Конституцією України та Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Громадянин України, який проживає або перебуває в період підготовки і проведення всеукраїнського референдуму за межами України, має право голосу на всеукраїнському референдумі, реалізація якого забезпечується його включенням до списку учасників всеукраїнського референдуму на відповідній закордонній дільниці [6].

Права голосу не має громадянин України, котрий визнаний судом

недієздатним. Недієздатним визнається громадянин, який унаслідок недоумства чи психічної хвороби не може усвідомлювати значення власних дій чи керувати ними [22, с. 38].

Принцип рівного права голосу означає, що усі громадяни беруть участь в референдумі на однакових засадах. Кожен виборець має тільки один голос. Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про всеукраїнський референдум» учасник всеукраїнського референдуму має право використати свій голос лише на одній ділянці всеукраїнського референдуму, де його включено до списку учасників такого референдуму. Учасник цього референдуму виконує належне йому право голосу у порядку, встановленому Законом.

Законодавець у ч. 3 ст. 7 Закону України «Про всеукраїнський референдум» підкреслює, що рівність можливостей та прав суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму брати участь у його процесі забезпечується:

1. Заборонаю втручатися органам державної влади та органам місцевого самоврядування в процес всеукраїнського референдуму, крім випадків, передбачених цим Законом.

2. Неупередженим ставленням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до ініціативної групи всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів процесу референдуму.

3. Заборонаю використання під час фінансування агітації всеукраїнського референдуму інших коштів, крім визначених цим Законом, виділених на забезпечення процесу всеукраїнського референдуму.

4. Рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації до процесу всеукраїнського референдуму, об'єктивним та збалансованим висвітленням позицій на підтримку та проти питання всеукраїнського референдуму [6].

Отже, принципи права на участь в референдумі та рівного виборчого права виражають одну із найважливіших основ демократичної виборчої системи та референдного процесу. Вони є універсальними і загальнообов'язковими для усіх видів референдумів та виборів.

Наступний принцип - принцип законності - вважається універсальним правовим принципом. Він також є необхідною вимогою реалізації інших принципів діяльності суб'єктів референдумів, котрий знайшов власне нормативне втілення в багатьох статтях діючої Конституції України. Це обов'язковий атрибут буття та розвитку демократично-організованого суспільства. Законність є необхідною для забезпечення свободи громадян, реалізації їхніх прав, побудови правової держави, формування та розвитку громадянського суспільства, а її ступінь і стан призначаються центральним критерієм оцінки правового життя суспільства, громадян та держави [22, с. 38].

Погоджуємося з точкою зору П. Р. Сенік про те, що усі закони держави мають виражати волю та інтереси народу, а також бути точним виявом народовладдя. Здійснення та розвиток демократії, конкретне забезпечення прав і інтересів громадян вважається невіддільною умовою створення правової держави, проте саме наявність законів ще не вирішує даних завдань. Щоб регулювати практично діяльність належних органів державної влади та управління, організацій, установ і громадян необхідно точно та неухильно дотримуватись та виконувати їх, а в суспільстві та державі, повинен панувати режим законності [65, с. 65].

Принцип прямого волевиявлення на всеукраїнському референдумі закріплений законодавцем в ст. 8 Закону України «Про всеукраїнський референдум» і передбачає, що «громадяни України безпосередньо беруть участь в всеукраїнському референдумі та при вирішенні запитань, котрі виносяться на референдум» [6]. Варто зазначити, що пряме волевиявлення можна вважати більш демократичним, оскільки воно не передбачає проміжних інстанцій. Кожен громадянин самостійно голосує за той варіант відповіді на поставлене на референдумі питання, який йому здається правильним та вважає найбільш оптимальним для життя суспільства та держави [22, с. 39].

Принцип вільної участі у референдумі передбачає те, що громадяни добровільно вирішують чи приймати їм участь у референдумі. Закон України «Про всеукраїнський референдум» наголошує, що ніхто не може бути приму-

шений до участі чи неучасті у референдумі. Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі учасника всеукраїнського референдуму, забороняється. Для вільного волевиявлення військовослужбовцям, що проходять строкову службу у день голосування дається відпустка не менш як на 4 години для участі у голосуванні [6].

Надзвичайно важливим принципом є таємність голосування на референдумі. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про всеукраїнський референдум» голосування на всеукраїнському референдумі є таємним: контроль за волевиявленням учасників всеукраїнського референдуму забороняється [6]. Варто зазначити, що поширені в екзитполи під час референдумів чи виборів - є добровільним анонімним опитуванням громадян про їх особистий вибір після голосування і не мають юридичної сили. На практиці реалізація принципу таємності проходить шляхом встановлення спеціальних кабін або кімнат. В Постанові Центральної Виборчої Комісії «Про зразки конструкцій блоків кабін багаторазового використання для таємного голосування на виборах і референдумах» № 117 від 26.12.2000 року зазначається, що кабінні багаторазового використання для прихованого голосування являють собою збірно-розбірну конструкцію, котра містить від 2 до 5 кабін, які за розміром - 1950 мм, висотою - 856 x 1020 мм, вага конструкції залежить від її типу та коливається від 22 до 41 кг. [12].

Членам комісій та іншим особам, що беруть участь у всеукраїнському референдумі, заборонено вчиняти всякі дії чи виказувати відомості, котрі дають перспективу встановити зміст волевиявлення визначеного учасника всеукраїнського референдуму [6]. У випадку умисного порушення таємного голосування встановлюється кримінальна відповідальність, передбачена ст. 159 Кримінального кодексу України [4].

Законодавець у ст. 11 Закону України «Про всеукраїнський референдум»

зазначив, що кожен учасник всеукраїнського референдуму голосує на референдумі особисто. Голосування за інших осіб чи передача учасником всеукраїнського референдуму права голосу будь-якій іншій особі забороняється [6]. Цікаво зауважити, що в світовій практиці існують приклади неособистого голосування (тобто шляхом представництва), наприклад в таких країнах, як Нідерланди, Бельгія, Швеція та в ряді інших країн можливе голосування за допомогою довіреності.

Що стосується України, то тут бюлетені заповнюються учасником референдуму особисто в кабінці для таємного голосування. В процесі заповнення бюлетеня заборонено наявність інших осіб. Учасник всеукраїнського референдуму, котрий унаслідок фізичних вад не має можливості самостійно зробити свій вибір, користується правом з відома голови чи другого члена дільничної комісії всеукраїнського референдуму використати допомогу другого учасника такого референдуму, окрім члена комісії референдуму, вповноваженої особи суб'єкта процесу референдуму, офіційного спостерігача.

Одержання бюлетеня для голосування від інших осіб (окрім вповноваженого члена комісії цього референдуму, котрий видає бюлетені), змушування чи заохочення учасників референдуму до передання бюлетеня іншим особам для голосування шляхом погроз, підкупу або другим способом заборонено.

Принцип однократності голосування закріплений у ст. 12 Закону України «Про всеукраїнський референдум» та характеризується тим, що кожен український громадянин, котрий має право голосу на такому референдумі, має можливість реалізувати його під час здійснення такого референдуму тільки один раз та тільки на єдиній дільниці [6]. Голосування під час такого референдуму на 2-ох та більше виборчих дільницях включає склад кримінального правопорушення (ст. 158-1 КК України) [4].

Важливо зазначити, що підготовка та проведення референдумів здійснюються на основі принципів публічності та відкритості. Саме публічність та відкритість референдного процесу вважається запорукою і передумовою

чесного і демократичного народного волевиявлення. Загальновідомий факт, що піднесення демократії безпосередньо пов'язане із якістю та рівнем інформованості та правової освіченості підданих [22, с. 39].

Законодавець в ч. 2 ст. 13 Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачає, що для забезпечення відкритості та публічності ходу всеукраїнського референдуму, комісії референдуму згідно із своїми повноваженнями:

- забезпечують перспективу ознайомлення громадян зі списками учасників цього референдуму;
- оприлюднюють дані про власний склад, режим роботи, місцезнаходження, про створення округів референдуму та дільниць;
- оприлюднюють наслідки ходу всеукраїнського референдуму;
- надають другу інформацію в випадках, передбачених цим Законом [6].

Отже, принципи вважаються правовими вимогами. Розглянуті принципи виступають як умови для найвищої легітимності Конституції та забезпечують високий рівень волевиявлення народу. Недодержання наведених вище принципів референдумів чи їхнє неналежне виконання слугує підставою для правової відповідальності суб'єктів референдного процесу. У випадку, коли ж дані порушення є системними, грубими та масовими, то дане може стати підставою для оголошення результатів референдуму не легітимними.

2.3. Класифікація референдумів

Референдум вважається досить складним юридичним явищем та практикується в різних формах. Відмітимо, що у зарубіжній та вітчизняній правовій науці не має єдності суджень що стосується критеріїв класифікації референдумів. Вивчаючи референдуми, правники, як правило, зупиняються тільки на таких критеріях, які найбільш контрастно показують різноманітність даної форми безпосередньої демократії [53, с. 121]. Крім того, правового закріплення різновидів референдумів законодавством України не окреслено, однак із врахуванням загальнотеоретичних досліджень та положень законодавства що регулює референдуми виділимо відповідні еталони розмежування референдумів.

I За територіальною ознакою розрізняють:

1. Всеукраїнський референдум.

Відповідно до ст. 72 Конституції України всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України чи призначається або проголошується Президентом України згідно з їхніми повноваженнями, встановленими Конституцією України. Статтею 73 та п. 2 ч. 1 ст. 85 Конституції України встановлено, що до повноважень Верховної Ради України припадає призначення всеукраїнського референдуму із проблем про зміну простору України. Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо перемін Конституції України згідно із ст. 156 Конституції та оголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою, яка висловлена відповідно до ч. 2 ст. 72 Конституції України: всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 млн. громадян України (а це наближено 1/10 виборчого корпусу), котрим належить право голосу, за умов, що підписи, що стосуються призначення референдуму зібрано не менше як у 2/3 областей та не менш як по 100 тис. підписів в кожній області [1]. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 15.10.2008 р. № 23-рп/2008 Президент України зобов'язаний сповістити про референдум, якщо його ініційовано із додержанням встановлених Конституцією і законами

України правил щодо порядку проведення та організації всеукраїнського референдуму з народної ініціативи [16].

Якщо звернутися до української історії, то всеукраїнські референдуми мали місце два рази. Перший проводився 1 грудня 1991 р., де підтримано проголошення незалежності нашої держави. Другий - здійснено 16 квітня 2000 р. згідно з Указом Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15.01.2000 р. № 65/2000, який виданий на вимогу більше як 3 млн. громадян [11].

Отже, правовою базою всеукраїнського референдуму вважається Конституція України і Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 № 5475-VI.

2. Місцевий референдум, який може проводитися у межах АРК або в межах міста, села, селища. За даними Міністерства юстиції України у період із 1991 до 2009 рр. в нашій державі було здійснено 151 місцевий референдум: 34 - щодо змін назви населених пунктів, 50 - з питань адміністративно-територіального устрою, 31 - з інституційних питань, 10 - з земельних питань, 13 - з проблем благоустрою населених пунктів, та 13 - із інших питань [75].

Із ухваленням закону «Про всеукраїнський референдум» втратив свою чинність закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», а Закон який би врегулював місцеві референдуми - не прийнято. В зв'язку із цим в правовому полі України створився вакуум у питаннях проведення таких референдумів.

Питання місцевого референдуму частково врегульовані в Конституції України, Законі України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 № 1932-IV та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97. Законодавець у ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначив, що предмет місцевого референдуму становить будь-котре питання, що віднесене Конституцією України, оцим та другими законами до компетенції місцевого самоврядування. На такий референдум не можуть виноситись проблеми, що віднесені законом до компетенції органів державної влади.

Рішення про проведення референдуму АРК приймає Верховна Рада АРК (п. 3 ч. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим), а рішення про проведення місцевого референдуму проголошує міська, сільська, селищна рада (п. 18 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [8].

II. За предметом референдуму розрізняють:

1. Конституційні референдуми - шляхом проведення референдуму вирішуються проблеми прийняття, затвердження чи змін до Конституції. Конституційний референдум є однією із форм безпосередньої демократії, легітимний спосіб виконання народного суверенітету, направлений на схвалення принципів суспільного та державного ладу, свобод та прав людини та громадянина, різновид всеукраїнського референдуму, на котрому схвалюється нова редакція Конституції, вносяться зміни до Конституції України, скасовується, втрачає чинність чи визнається нечинним вимога про внесення змін до Конституції України [22, с. 37].

2. Законодавчі референдуми - вирішуються питання, що пов'язані із прийняттям, скасуванням, затвердженням чи зміною законів. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про всеукраїнський референдум» проект закону про внесення змін до розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум», XIII «Внесення змін до Конституції України» направляється до Верховної Ради України Президентом України чи народними депутатами України, котрі становлять не менш як 2/3 від складу Верховної Ради України й, за умов його прийняття не менш як 2/3 від складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом. Указ Президента України щодо долі такого референдуму публікується у урядових друкованих виданнях на протязі 3 днів із моменту підписання [6].

3. Референдуми із питань про зміну території. Законодавець в ст. 18 Закону України «Про всеукраїнський референдум» встановив, що всеукраїнський референдум щодо змін території України - є формою прийняття громадянами України рішень щодо затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України. Постанова Верховної Ради України щодо

проведення подібного референдуму публікується в урядових друкованих виданнях на протязі 3 днів із часу її підписання [6].

4. Міжнародно-правові референдуми - проводяться задля з'ясування волі виборчого корпусу та вирішення серйозних міжнародних проблем [36, с. 281].

5. Загальний референдум - проводиться із будь-котрого питання крім тих, щодо котрих референдум не допускається згідно із Конституцією України (п. 4 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум»). Відповідно до ст. 74 Конституції референдум не допускається щодо проектів законів з питань амністії, податків та бюджету [1].

6. Інституційні референдуми - проводяться з проблем дострокового припинення повноважень глави держави чи парламенту. Конституція України не підкріплює законодавчо можливість проведення подібних референдумів, але спроби їхнього ініціювання мали місце в 1992, 1993, 1996, 1998 роках [36, с. 281]. Інституційним може вважатися й місцевий референдум що стосується дострокового припинення повноважень міського, сільського та селищного, голови. Можливість його проведення передбачена ч. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8].

III За конструкцією питань, що виносяться на голосування, референдуми поділяють на:

1. Прості конструкції - передбачають винесення на опитування одного питання із конкретної проблеми. Прикладом такої формули є всеукраїнський референдум проведений у 1991 р., коли на голосування виносилось лише одне запитання про легітимізацію Акту проголошення незалежності України.

2. Комбіновані конструкції - передбачають голосування із двох та більше питань, котрі можуть стосуватися проблем усякого характеру, але, зазвичай, сукупність запитань стосується однієї проблеми [36, с. 281].

IV За обов'язковістю:

1. Обов'язковий референдум - проводиться, коли другим чином рішення із певної проблеми не може прийнятися. До прикладу, ч. 1 ст. 156 Конституції України законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції

України затверджується всеукраїнським референдумом, котрий призначається Президентом України [1].

2. Факультативний референдум - може проводитись, а може й не проводитись, залежно від рішення правого органу чи існування ініціативи народу. Предметом такого референдуму може стати усяке питання чи проект державного чи самоврядного рішення, з винятком питань і проектів, винесення котрих на референдум забороняється Конституцією чи законом. Факультативні референдуми, які проводяться за ініціативи народу, рахуються озброєнням опозиції [36, с. 281].

V За часом проведення:

1. Повторні референдуми. Відповідно до ч. 2 ст. 96 Закону України «Про всеукраїнський референдум» в випадку, якщо Закон щодо внесення змін до Конституції України не було затверджено референдумом, то повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів 1, 3 і 13 Конституції України з того самого питання можливе тільки до Верховної Ради України майбутніх скликань.

Цікаво зазначити, що ст. 43 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (на даний час цей Закон втратив чинність на основі Закону України «Про всеукраїнський референдум») зазначалося, що повторні місцеві та всеукраїнські референдуми могли проводитися, якщо під час проведення референдуму допущено грубі порушення даного Закону. В такому разі Верховна Рада України в місячний строк, а місцева рада у 15-ти денний строк, можуть призначити повторний референдум на усій території держави, тої чи іншої адміністративної одиниці чи її частини [7].

2. Нові референдуми. Відповідно до п. 3 ст. 4 Закону України «Про всеукраїнський референдум» новий всеукраїнський референдум із інших питань, які раніше виносилися на референдум, крім внесення змін до розділів 1, 3 і 13 Конституції України із одного і того самого питання, може проводитися не раніше як через 1 рік із дня проголошення результатів референдуму. Реалізація такої ініціативи можлива Верховною Радою України наступного скликання [6].

VI За правовими наслідками:

1. Консультативні референдуми. Зазначимо, що в ст. 46 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (втратив чинність) передбачалося шанс проведення дорадчого опитування громадян, що проводилася з метою виявлення волі громадян при рішенні цінних питань місцевого та загальнодержавного значення. Результати його розглядалися і враховувалися при прийнятті рішень відповідними державними органами. [7]. У Законі України «Про всеукраїнський референдум» проведення такого виду референдуму не передбачено.

2. Імперативні (постановляючі) референдуми. Суть таких референдумів полягає у тому, що закони, інші рішення, які прийняті на всеукраїнському референдумі, мають вищу юридичну силу щодо актів органів державної та місцевої влади [36, с. 282].

VII За суб'єктами ініціювання поділяються на:

1. Ініційовані Верховною Радою України - всеукраїнський референдум з проблем щодо змін території України.

2. Ініційовані Президентом України - всеукраїнський референдум що стосується змін Конституції України прийнятий за народною ініціативою.

3. Петиційні, тобто ініційовані українським народом - всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 млн. громадян, котрі мають право голосу, з умови, що підписи зібрано не менш як у 2/3 областей та не менше як по 100 тис. підписів в кожній області [1].

Проаналізована класифікація не є поглибленою. Референдуми можуть класифікуватись і за іншими критеріями. Крім того ж, відмінні класифікації референдумів нерідко переплітаються, коли один і той же може кваліфікуватись за декількома критеріями. Вважаємо, що найважливішим критерієм класифікації є предмет референдуму, котрий визначає сутність та зміст усякого конкретно взятого референдуму, його важливість для держави та суспільства. Отож, запропоновані нами групи референдумів формують систему референдумів, під якою необхідно розуміти систему усіх референдумів, проведення яких передбачено Конституцією і законами України.

Висновок до Розділу II

Розуміння сутності та призначення референдуму є різним. На нашу думку, референдум визначається як форма безпосередньої демократії, змістом котрої є волевиявлення визначеного законом числа громадян із суспільно-значущої проблеми, крім тих, які не можуть бути винесені за законом на референдум, та котрий має вищу юридичну силу та обов'язковий для виконання громадянами, органами та організаціями.

Референдум, як і інші форми безпосереднього народовладдя, володіє певними функціями. Вони існують цілісно та об'єднуються у відповідну систему, якою визнається сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлених форм, видів діяльності народу України, які передбачають особисте прийняття громадянами найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення, що мають юридичну силу. Функції всеукраїнського референдуму можна класифікувати за такими критеріями: в залежності від об'єкта; в залежності від способів впливу на суспільні відносини в державі; за засобами.

Принципи референдуму найбільш ґрунтовно відображають зміст та сутність референдуму. Такі принципи відображаються в Конституції України, Законі України «Про всеукраїнський референдум», Законі України «Про Центральну виборчу комісію» та інших чинних нормативно-правових актах України. У ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський референдум» встановлено наступні принципи проведення референдумів: рівності; загального права голосу; законності; вільної участі у всеукраїнському референдумі; прямого волевиявлення; таємності голосування; однократності голосування; особистої участі у голосуванні.

Проблемним питанням у зарубіжній та вітчизняній правознавчій науці, видається відсутність єдності поглядів щодо системи класифікації референдумів. Вважаємо, що найбільш важливими є наступні критерії класифікації: за територіальною ознакою (всеукраїнський та місцевий референдуми); за предметом референдуму (конституційні, законодавчі, референдуми з питань зміни території, міжнародно-правові референдуми, загальні та інституційні

референдуми); за конструкцією питань, що виносяться на всенародне голосування (прості та складні); за моментом проведення (дозаконодавчі та післязаконодавчі); за обов'язковістю (обов'язковий та факультативний); за часом проведення (повторні та нові); за правовими наслідками (консультативні та імперативні); за суб'єктами ініціювання (ініційовані Верховною Радою України, ініційовані Президентом України та петиційні). Наведена в роботі класифікація не є повною. Референдуми можуть класифікуватися і за другими критеріями.

Вважаємо, що недоліком діючого законодавства про референдуми є відсутність Закону України «Про місцеві референдуми», адже інститут місцевого референдуму вважається прямим та найбільш загальним механізмом прямої демократії. Саме ця форма безпосередньої демократії вважається хорошою можливістю ґрунтовно проаналізувати і обміркувати найбільш проблематичні запитання товариства, а іноді - останнім способом легітимно розв'язати довгочасні конфлікти на місцях. Саме референдум надає змогу стимулювати громадську активність. Він мотивує членів громади до залучення у процес ухвалення авторитетних рішень. А тому, ми стверджуємо, що референдум буде ефективним інструментом реалізації права народного суверенітету тільки в тому разі, якщо в державі пануватиме демократія, політична й економічна стабільність.

РОЗДІЛ ІІІ

ПРОЦЕДУРА ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ

3.1 Стадії організації та проведення всеукраїнських референдумів

В Основному Законі України, передбачено право громадян брати участь в управлінні державними справами, в всеукраїнському і місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної та місцевої влади [1].

28 грудня 2012 року свою чинність втратив Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286-ХІІ у зв'язку із набранням чинності нового Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VІ [7]. Нагадаємо, що старий закон регламентував проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, а новий - лише всеукраїнських. Без сумніву, Закон України «Про всеукраїнський референдум» став об'єктом детального аналізу та основою багатьох наукових досліджень. Як вже зазначалося, всеукраїнський референдум - є пріоритетною формою безпосередньої демократії, зміст котрої лежить у прийнятті чи затвердженні громадянами Конституції, законів та інших пріоритетних рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування [20, с. 11].

Вважаємо, що новий Закон України «Про всеукраїнський референдум» повинен врегулювати порядок здійснення громадянами України їхнього конституційного права на участь в управлінні державними справами через референдум і стати еталоном демократичності і зразком забезпечення належних процедур здійснення влади єдиним джерелом - українським народом. Проте, запропонований в цьому Законі механізм проведення конституційного та законодавчого референдумів, мабуть, має своїм завданням запровадження ефективного інструменту народного контролю за законотворчою діяльністю. Адже передбачається не тільки можливість «коректування» через інститут всеукраїнського референдуму прийнятих Верховною Радою України актів, але й, по суті, підміна компетенції парламенту. Погоджуємося з думкою В. М. Венгера, що зазначений підхід та ціла низка інших положень цього Закону не тільки не відповідають загальним принципам права та фундаментальним вимогам

Конституції України, проте і унеможлиблюють здійснення народовладдя. З правового погляду видається очевидною неконституційність окремих норм та техніко-юридична недолугість багатьох інших положень чинної редакції Закону України «Про всеукраїнський референдум», зокрема щодо порядку ініціювання, підготовки та організації всеукраїнського референдуму [25, с. 29-30].

Після прийняття нового закону про референдум уже в грудні 2012 р. Комуністична партія України заявила про наміри ініціювати референдум про вступ України до Митного союзу у березні 2013 р.

В. М. Венгер узагальнив висловлені в експертному середовищі позиції щодо положень чинної редакції Закону України «Про всеукраїнський референдум» та виокремив найбільш критичні серед них:

- правова невизначеність та невиправдано широкий предмет всеукраїнського референдуму;
- відсутність належного порядку формування та організації роботи комісії референдуму як незалежних та неупереджених органів адміністрування;
- неможливість участі політичних партій як повноцінних суб'єктів процесу референдуму;
- необґрунтоване підвищення ролі органів державної влади в процесі референдуму;
- відсутність ефективного механізму спостереження за перебігом процесу референдуму;
- непрозорість та неконтрольованість джерел фінансування агітації на всеукраїнському референдумі, незабезпечення відкритості такої агітації та низка інших положень [25, с. 30].

Окрім цього, експертами зауважувалась низка техніко-юридичних помилок та неточностей у тексті Закону. Не деталізуючи кожен з виокремлених недоліків, зупинимось на основних із них, котрі стосуються стадій організації та проведення всеукраїнських референдумів.

У Законі України «Про всеукраїнський референдум» всеукраїнські референдуми поділено на:

- загальний референдум - з будь-котрого питання крім тих, які не допускаються згідно із Конституції України;
- законодавчий референдум - щодо прийняття або анулювання закону України чи внесення змін до діючого закону України;
- конституційний референдум - про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до неї, скасування, втрату чинності чи визнання не діючим закону про внесення змін до Конституції України;
- ратифікаційний референдум - щодо зміни території нашої держави [6].

Даний Закон визначає суб'єктів відповідного виду процесу всеукраїнського референдуму: громадяни України (учасники всеукраїнського референдуму); Президент України як суб'єкт проголошення такого референдуму; Верховна Рада України як суб'єкт ініціювання і призначення цього референдуму; комісія із всеукраїнського референдуму, створена згідно з цим Законом чи Закону України «Про Центральну виборчу комісію»; ініціативна група із проведення такого референдуму, створена відповідно до Закону; офіційні спостерігачі від ініціативної групи із проведення всеукраїнського референдуму; міжнародні спостерігачі [19, с. 11-12].

Що стосується предмету всеукраїнського референдуму, то підтримуємо точку зору В. М. Венгера, що закріплена в ч. 3 ст. 3 чинної редакції Закону його «безмежність» та повна невизначеність суперечать Конституції України, зокрема й офіційному тлумаченню Конституційного Суду України, та низці міжнародних зобов'язань України. Зокрема, відсутність чітких обмежень предмета загального всеукраїнського референдуму дає змогу винести на такий референдум практично будь-які питання, в тому числі питання формування органів державної влади, призначення чи звільнення з посад, питання правосуддя, питання висловлення недовіри органам державної влади тощо [25, с. 30]. Вважаємо, що такий широкий предмет референдуму суперечить засадам конституційного ладу України, основоположним принципам демократії й порушуватиме конституційний принцип здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, на чому

наголосив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 [14].

Щодо передбаченої Законом можливості прийняття нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі (п. 1 ч. 3 ст. 3 Закону) [6], то відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної в Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005, предметом всеукраїнського референдуму може бути прийняття нової редакції Конституції України [17]. Разом з тим у п. 4 мотивувальної частини та п. 1 резолютивної частини Рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 стверджується, що прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути здійснене установчою владою у спосіб і формах, встановлених чинною Конституцією та законами України. Більше того, Суд зауважує (щодо прийняття нової редакції Конституції України на референдумі) на необхідності попереднього з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України [15].

Передбачена в Законі можливість внесення змін на всеукраїнському референдумі до Конституції України за народною ініціативою без участі Верховної Ради України теж суперечить Конституції України, позаяк ігнорує положення розділу 13 Конституції України. Треба акцентувати, що Конституційний Суд України в Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 визнав, що лише народу належить право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму установлювати конституційний лад у державі, котрий закріплюється в Конституції України та міняти конституційний лад шляхом внесення змін до Основного Закону України у порядку, встановленому його розділом 13 [17]. Таким чином, підкреслимо, що положення Закону, які передбачають процедуру внесення змін до Конституції України у спосіб, не передбачений самим чинним Основним Законом, не можуть вважатись такими, що йому відповідають. Більше того, 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. Такий підхід має на меті

досягнення суспільного консенсусу при прийнятті відповідального рішення, що може бути досить проблемним при вирішенні аналогічних питань шляхом прийняття рішення на всеукраїнському референдумі [25, с. 31].

Незважаючи на існуючі недоліки, законодавець в діючому Законі України «Про всеукраїнський референдум» прописав чіткий порядок призначення референдуму про внесення змін до Основного Закону України, референдуму про зміну території України, проголошення референдуму за народною ініціативою.

Отож, Президент України протягом 5-ти днів після отримання закону про внесення змін до розділів 1, 3, 13 Конституції України від Голови Верховної Ради України видає указ про призначення всеукраїнського референдуму про внесення змін до Конституції України з визначенням дати проведення, котрою є остання неділя 50-денного строку від дня, коли видано указ.

В випадку приймання закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України, укладеного Президентом України, Верховна Рада України приймає рішення про призначення всеукраїнського референдуму про зміну території України. Дата здійснення такого всеукраїнського референдуму призначається на останню неділю 50-денного строку, що визначається від дня прийняття постанови про його призначення Верховною Радою України.

Народна ініціатива щодо здійснення всеукраїнського референдуму здійснюється учасниками такого референдуму у спосіб, що передбачає збирання їхніх підписів під вимогою про здійснення референдуму.

Президент України повинен проголосити такий референдум за народною ініціативою тільки, якщо його проблеми не порушують вимог Конституції та законів України, а також, якщо під його проведенням підписалося не менше як 3 млн. громадян України, котрі мають право голосу, а підписи зібрано не менше як в 2/3 областей та не менше як по 100 тис. підписів в кожній області.

Збір підписів організовує та здійснює ініціативна група всеукраїнського референдуму, яка утворюється та діє згідно з Законом та проводиться на протязі 40 днів із дня реєстрації ініціативної групи.

Президент України видає указ про проголошення референдуму опісля

одержання рішення Центральної виборчої комісії про загальні підсумки збирання підписів. На указі зазначається дата його проведення і сформульовані питання, що виносяться на всеукраїнський референдум. Датою проведення є остання неділя 50-денного строку від дня публікації указу. Оголошення про початок процесу всеукраїнського референдуму реалізує Центральна виборча комісія на власному засіданні, про що вказується в протоколі засідання комісії, яке здійснюється на наступний день опісля дня публікації постанови Верховної Ради України про призначення всеукраїнського референдуму або указу Президента України про його проголошення [19, с. 12].

В науковій літературі висловлено чимало думок з приводу стадій проведення всеукраїнського референдуму, проте з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» цей порядок суттєво помінявся. Зазначимо, що даний Закон прямо не передбачає стадії проведення референдуму, однак аналізуючи норми Закону та спираючись на правову природу процесуального провадження всеукраїнського референдуму виділимо наступні стадії його готування та здійснення:

1. Стадія підготовки:

- ініціювання всеукраїнського референдуму (встановлення суб'єктів ініціації референдуму; формулювання форми питання референдуму);
- інформування громадян України щодо ініціювання (публікація у інформаційних ресурсах та на офіційних сайтах державної влади повідомлення щодо ініціації всеукраїнського референдуму);
- усенародні чи парламентські розгляди (необов'язковий етап).

2. Стадія основна:

- проголошення всеукраїнського референдуму (в залежності від виду всеукраїнського референдуму, котрий планується провести, призначається Президентом, шляхом видачі указу або Верховною Радою, шляхом видачі постанови; утворення та реєстрація групи ініціативи; збір підписів; передача підписних листів ініціативною групою в Центральну виборчу комісію; підбивання підсумку підписів Центральною виборчою комісією; надання

Президенту рішення про підрахунки збору підписів з вимогою щодо проведення такого референдуму);

- здійснення всеукраїнського референдуму (проголошення Центральною виборчою комісією на засіданні щодо початку ходу всеукраїнського референдуму; публікація інформації в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» не пізніше ніж на 3 день з дня проголошення; створення територіальних округів; створення звичайних, спеціальних та іноземних дільниць референдуму; утворення дільничних та окружних комісії референдуму; складення підготовчих реєстрів учасників референдуму);

- агітація «за» чи «проти» (залучає можливі форми та засоби здійснення агітації; строки такого проведення; особливості трансляція ходу референдуму в інформаційних ресурсах; обмеження проведення агітації);

- голосування (виробництво бюлетенів, призначених для голосування та передача їх комісіям референдуму; облаштування приміщень для голосування; проведення підготовчого засідання дільничними комісіями; організація роботи офіційних і міжнародних спостерігачів; проведення власне опитування учасників на дільниці або за місцем перебування (проживання));

- визначення результатів всеукраїнського референдуму (підсумок голосів учасників; складення протоколів дільничних комісій; передача документів в окружні комісії; прийом і аналіз документів окружною комісією; установлення результатів голосування на рубежах територіальних та закордонних округів референдуму; закріплення результатів такого референдуму Центральною виборчою комісією);

- офіційне повідомлення наслідків всеукраїнського референдуму (оповіщення результатів референдуму відбувається Центральною виборчою комісією не пізніше як на 3 день із дня офіційного проголошення нею наслідків всеукраїнського референдуму шляхом публікації у газетах «Урядовий кур'єр» та «Голос України» і оприлюднюються у інших інформаційних ресурсах);

- здійснення поновленого (повторного) всеукраїнського референдуму (є

факультативною стадією).

3. Кінцева (завершальна) стадія:

- виконання рішень всеукраїнського референдуму (оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу референдуму; виконання рішень референдуму);

- правова відповідальність за невиконання рішень всеукраїнського референдуму.

В. А. Бутенко підкреслює, що цінну роль в готуванні і здійсненні такого референдуму займає Центральна виборча комісія, яка: забезпечує у межах, визначених законами держави, захист та реалізацію конституційного права підданих України приймати участь в всеукраїнському референдумі; організовує підготування і проведення всеукраїнського референдуму; здійснює реєстрацію ініціативних груп, установлює відповідну форму підписних листів, що використовуються для зібрання підписів для проведення такого референдуму з народної ініціативи; реалізує на всій території нашої держави контролювання за виконанням діючого законодавства про всеукраїнський референдум та забезпечує його однакове застосування тощо [23, с. 17].

Що стосується організації та проведення всеукраїнського референдуму, то нововведенням стало запровадження терміну «округи із всеукраїнського референдуму». Отож, всеукраїнський референдум здійснюється у одному всенациональному окрузі референдуму, котрий включає у себе цілу територію України і іноземний округ.

Центральна виборча комісія для здійснення всеукраїнського референдуму формує у одному всенациональному окрузі 225 територіальних округів. Їх кількість в АРК, областях, містах Севастополі і Києві встановлюється, відповідно, Центральною виборчою комісією. Територіальні округи створюються із приблизно однаковою кількістю громадян, котрі користуються правом голосу на такому референдумі. Рішення щодо створення територіальних округів приймається Центральною виборчою комісією не пізніше як на 5 день із дня публікації належного указу Президента або постанови Верховної Ради про

проголошення (призначення) всеукраїнського референдуму.

Також було переназвано «дільниці для голосування», котрі створювались не пізніше як за 1,5 місяці до такого референдуму, на «дільниці із референдуму», що по новому Законі зобов'язані бути створені не пізніше як за 35 днів до дня голосування на референдумі. Вони діляться на закордонні, звичайні та спеціальні і за розміром на: малі (із приблизною кількістю учасників від 20 до 500 осіб), середні (із приблизною кількістю учасників від 500 до 1500) та великі (із приблизною кількістю учасників від 1500 до 2500 персон) [6].

На окрему увагу заслуговують проблемні питання щодо порядку організації та проведення всеукраїнського референдуму, що визначені Законом України «Про всеукраїнський референдум». Зокрема, процес ініціювання всеукраїнського референдуму за ініціативою народу не містить чіткої та логічної послідовності, а Центральній виборчій комісії надано надмірні повноваження та вкрай стислі строки для перевірки підписних листів, іншої документації та здійснення організаційних заходів. Це не забезпечить унеможливлення імітування народної ініціативи зацікавленими суб'єктами або організаційну неспроможність Центральної виборчої комісії провести всеукраїнський референдум чесно, відкрито, прозоро та відповідно до Закону. Інші органи адміністрування всеукраїнського референдуму (дільничні та окружні комісії референдуму) формуються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що не може забезпечити їх об'єктивності, безсторонності та неупередженості. Власне, політичні партії як інститути громадянського суспільства, які мають виражати волю громадян, позбавлені можливості взяти участь у формуванні комісій референдуму, здійсненні контролю за їхньою діяльністю, спостереження за процедурами референдуму на різних його стадіях. Щодо громадських організацій, то їхні представники позбавлені права на здійснення ефективного спостереження за процесом референдуму; не передбачено статусу офіційного спостерігача, в тому числі й від громадських організацій, як повноцінного суб'єкта процесу референдуму. Відповідно, неефективним є суб'єктний склад процесу всеукраїнського референдуму, зокрема, інститути

громадянського суспільства (політичні партії та громадські організації) позбавлені будь-яких реальних інструментів та механізмів впливу на організацію та проведення всеукраїнського референдуму. Фінансування агітації на всеукраїнському референдумі не є прозорим та контрольованим [25, с. 31].

Чинною редакцією Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачено порядок набрання чинності рішеннями всеукраїнського референдуму, який також містить ознаки невідповідності Конституції України, та є не ефективним за своєю суттю. Так, відповідно до частини першої статті 95 цього Закону, результати загального референдуму «є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади» [6]. Разом з тим Законом не передбачено жодних положень щодо процедури та механізмів імплементації (виконання) рішення, прийнятого всеукраїнським референдумом. Це суперечить правовій позиції Конституційного Суду України в Рішенні від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 про те, що питання, схвалені всеукраїнським референдумом, «... є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень відповідними органами державної влади в порядку, визначеному Конституцією та законами України» [13]. Адже, вважаємо, що одного лише обов'язкового результату волевиявлення недостатньо для реалізації думки, висловленої українським народом, для цього зазвичай потрібно вжити комплекс заходів органами державної влади.

Щодо актів, які схвалюються (приймаються) на всеукраїнському референдумі, то порядок набрання ними чинності також суперечить основоположним засадам, викладеним у Конституції України. Зокрема, набрання чинності законами України, схваленими на всеукраїнському референдумі, розпочинається з моменту оголошення Центральною виборчою комісією результатів референдуму на своєму засіданні. Цим порушено вимоги статті 94 Конституції України, а також фундаментальний принцип правової визначеності як складову принципу верховенства права, відповідно до якого нормативно-правові акти можуть набирати чинності виключно після їх опублікування [25, с. 31].

Незважаючи на численні неузгодженості Закону, О. Є. Алексєєва підкреслює, що в ньому більш конкретизовано:

- процедура складання останніх списків учасників всеукраїнського референдуму;
- порядок знайомства учасників всеукраїнського референдуму з попереднім списком учасників референдуму на звичайній ділянці та оскарження неправильності в списку учасників референдуму;
- порядок уточнення та складання списків учасників референдуму на закордонних та спеціальних ділянках референдуму;
- процедура внесення змін в уточнений список учасників всеукраїнського референдуму;
- доповнено норми що стосуються матеріально-технічного та фінансового забезпечення проведення і підготовки до всеукраїнського референдуму;
- доповнено приписами щодо поняття і процедури проведення агітації;
- доповнено правила щодо гарантії діяльності суб'єктів ходу референдуму та офіційних спостерігачів;
- змінено час здійснення опитування. Голосування під час референдуму проводиться в день референдуму з 8 до 20 год. без перерви (у законі, котрий втратив чинність, було встановлено з 7 до 20 год.);
- уточнено порядок підготовчого списку учасників референдуму на звичайній ділянці [19, с. 12-13].

Зазначимо, деякі приписи залишились без перемін, зокрема: в такому референдумі мають право взяти участь громадяни, котрим виповнилось 18 років на день призначення референдуму; суб'єктами ініціативи всеукраїнського референдуму є народ України, Верховна Рада - в випадках і порядку, встановлених Конституцією та Законом України. Суб'єктом проголошення вважається Президент та Верховна Рада; склад комісій референдуму, котрі проводять готування та здійснення такого референдуму, складають: Центральна виборча комісія, діляничні та окружні комісії референдуму.

Залишено без перемін процедура готування та здійснення опитування, хід

підрахунку голосів учасників на дільниці, встановлення наслідків голосування і результатів референдуму. Зокрема, Центральна виборча комісія на власному засіданні на основі протоколів окружних комісій про підсумки опитування у межах певних територіальних округів та свого протоколу щодо підсумків голосування на зарубіжному окрузі, не пізніш як на 10 день із дня опитування установлює результати всеукраїнського референдуму. Про це вона складає відповідний протокол [6].

На підставі вище викладеного зазначимо, що наявна сьогодні правова основа ініціювання, організації та проведення всеукраїнського референдуму не дає можливості стверджувати про доцільність ефективного використання цього інституту, як форми виявлення безпосередньої демократії у державі. Незважаючи на те, що в останнє десятиріччя в Україні не було проведено жодного всеукраїнського референдуму, тому неможливо аргументувати, що Закон прийнятий з урахуванням накопиченого досвіду його проведення.

На нашу думку суттєвого доопрацювання та приведення у відповідність до демократичних стандартів потребують положення щодо: порядку організації та проведення всеукраїнського референдуму; територіальної організації всеукраїнського референдуму; організації роботи комісій референдуму (наприклад, щодо вимог до членів комісій референдуму, порядку дострокового припинення їхніх повноважень, щодо кворуму на засіданнях комісій та при прийнятті рішень, щодо права присутності на засіданнях комісій тощо); порядку складання та уточнення списків учасників референдуму, порядку ознайомлення з ними та внесення необхідних змін; ступенів захисту, порядку виготовлення та транспортування бюлетенів для голосування, пакетів для документації референдуму та протоколів окружних та дільничних комісій; порядку підрахунку голосів на дільниці референдуму, встановлення підсумків голосування в територіальному окрузі, визнання голосування на дільниці референдуму недійсним; порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності тощо.

3.2. Проблеми законодавчого регулювання місцевих референдумів

Серед форм безпосередньої демократії найбільш усталеною є проведення місцевих референдумів. Місцеві референдуми визнаються основною формою безпосередньої демократії, позаяк населення відповідної території за їх допомогою може найповніше здійснювати власну вільну волю щодо головних проблем місцевої важливості [48, с. 251-252].

Особливістю правового регулювання інституту місцевих референдумів у нашій державі є його застарілість та неповнота приписів. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [7] від 1991 р. детально не визначив шляхів імплементації ухвал місцевих референдумів. В 2012 р., як уже зазначалося, акт взагалі утратив чинність в зв'язку із ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» [6].

Всупереч недосконалості нормативної правової бази, в нашій державі за період від 1991 р. до середини 2012 р. відбулось 165 місцевих референдумів [59, с. 5]. У територіальному розрізі максимально місцевих референдумів (більше як 10) провела Рівненська, Івано-Франківська, Закарпатська, Житомирська, Львівська та Донецька області. Тобто, більш завзято інститут референдуму був застосований в західних областях. Доволі високе місце Донецької області пояснюється чималою кількістю населення і масовою мережею розміщення поселень. В середині 2009 р. аніякого місцевого референдуму не відбулося в Луганській, Дніпропетровській, Полтавській, Херсонській, Запорізькій та Черкаській областях. Абсолютно більшість таких референдумів проходили в діапазонах тих адміністративних одиницях, котрі можна прирівнювати до таких територіальних громад, як села, селища, міста, а також сільські, селищні та міські ради) [44, с. 36-37]. Що стосується предмету місцевих референдумів, зазначимо, що максимальна їх частина, у ту пору, торкалася проблем адміністративного територіального устрою та складала близько третини. Понад чверть стосувалося питань зміни найменувань населених пунктів. Інституційні питання, переважно щодо створення нових місцевих рад та довіри органам та посадовим особам місцевого самоврядування займали п'яту частину. Екологічні,

земельні проблеми, питання благоустрою - займали невеликий відсоток [31, с. 25]. Разом з тим, недосконалість нашого законодавства породила виникнення певного ряду проблем у зв'язку із застосуванням інституту місцевого референдуму в Україні за час дії старого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Л. Муркович, узагальнюючи практику проведення місцевих референдумів в Україні виділяє певні чинники, які заважають територіальним громадам використовувати цей інститут для прийняття важливих локальних рішень, зокрема:

- відсутність чіткої концепції безпосередньої місцевої демократії в Україні, у тому числі й щодо інституту місцевого референдуму;
- існуючі проблеми організаційно-правового регулювання проведення місцевого референдуму, у тому числі й щодо фінансового забезпечення;
- наявність потужного адміністративного чинника, який впливає як на підготовку, проведення та реалізацію результатів місцевого референдуму;
- незавершеність проведення реформи системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;
- недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування з членами територіальної громади;
- відсутність дієвих форм контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку територіальної громади;
- необізнаність населення з правами у сфері місцевого самоврядування, реальними механізмами їх безпосередньої участі у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні [48, с. 259].

До цього списку ми можемо додати й досить сталу практику проведення місцевих референдумів з предмету, який виходить за сферу компетенції органів місцевого самоврядування. Ціллю здебільшого був тиск на роботу вищих органів державної влади. Яскравим прикладом є проведення референдуму в 1994 р. на території Донецької області щодо державного статусу мови та форми державного устрою України і її членства у міждержавних співтовариствах.

Визначальною проблемою вважається наявність бар'єрів при проведенні місцевих референдумів. Приміром, як демонструє практика, максимальні перепони пов'язані з надаванням повноважень, що стосуються схвалення останнього рішення про реалізацію місцевих референдумів органами місцевого самоврядування. Така ситуація створила чималі шанси щодо адміністративного втручання в хід волевиявлення народу, зокрема в випадках, коли владні місцеві органи виявляються не заінтересованими в тих або інших очікуваних наслідках.

Породження вибіркового ставлення до оголошення референдумів із боку місцевої влади спричинило відсутність гарантії щодо проведення місцевих референдумів за народною ініціативою. Наприклад, згідно висновку експертів «Лабораторії законодавчих ініціатив», цілковита більшість таких референдумів відбулися з рішення органів місцевого самоврядування саме в тих випадках, коли цього вимагали приписи законодавства. Зате, референдуми, котрі були ініційовані громадськими групами (наприклад, здебільшого із приводу висловлення недовір'я місцевим радам), переважно не оголошувалися [59, с. 5].

Перепорою проведення місцевих референдумів стала і систематична відмова від реєстрації груп ініціативи. Найчастіше це здійснювалося з посиланням на недоліки в документації з проведення зборів.

Великою перешкодою є оскарження встановлених процедур в судах із метою не допустити ініціаторами вчасне виконання приписів законодавства про референдум. Зазначимо, що у подібних випадках рішення суду, котрі наділяли обов'язком місцеві ради утілювати реєстрацію груп ініціативи, виносились або тільки після спливу строку, упродовж котрого ініціатори повинні повідомляти про зібрання місцевої влади, або ж за недовгий часовий період до завершення встановленого строку збору автографів щодо підтримки референдуму. Як результат, групи ініціатив не встигали збирати необхідну кількість автографів, потрібних для здійснення такого референдуму. Щонайбільші можливості для здійснення даної операції склалися в великих містах України, де показник мінімальної кількості автографів, потрібної для оголошення референдуму, виражається найбільший. Як приклад зазначимо, що в подібний спосіб в 2007 р.

у м. Одесі було підірвано спробу здійснення референдуму [59, с. 6].

Експертами, в особливих випадках, спостерігалася невдача проведення зібрань, на котрих мали бути створені групи ініціатив із проведення референдумів відносно недовірливості владним місцевим органам. Приміром, в м. Херсон це було втілено шляхом масового делегування у відповідні приміщення жителів міста, які були лояльні до міського керівництва [31, с. 28].

Суттєвою перепоною є процес впровадження наслідків місцевих референдумів. Статистика твердить, що в середині 2009 р. в 6 областях не виконано понад четвертої частини схвалених на референдумах рішень [44, с. 32], а наступного року такий показник продемонстрований вже в 9 областях [56, с. 11]. Втім, з формалістичної точки зору чимало рішень перебували на фазі їх здійснення. Оскільки законодавець чітко не встановив строки впровадження рішень, що прийняті на референдумі. Виявити істинні причини таких зволікань є неможливим. Вважаємо, що найтипівішим буде незацікавленість органів влади або їх перевантаженість. Другий спосіб невиконання рішень референдумів - є оголошення їхніх наслідків недійсними в судовому порядку, ураховуючи ексцеси при їхній підготовці [44, с. 23-24].

Переважна більшість зволікань і впроваджень рішень референдумів не пов'язувалися із думкою органів місцевої влади. Здебільшого вони відбувалися в ситуаціях, коли у цьому були зацікавлені вищі органи державної влади. Не виконувалися, всупереч позитивних результатів, рішення декотрих референдумів щодо підпорядкування населених пунктів та рішення щодо змін найменувань населених пунктів в Донецькій, Рівненській та інших областях, бо належні постанови не були ухвалені Верховною Радою чи обласними радами.

Вади Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» викликали неодноразові спроби розроблення і прийняття нового закону «Про місцевий референдум». Хронологія цієї діяльності включає такі законопроекти:

- № 1154 від 17 липня 2006 р. (відкликаний 15 червня 2007 р.);
- № 2004 від 24 вересня 2008 р. (відкликаний 30 березня 2010 р.);
- № 7082 від 3 вересня 2010 р. (прийнятий у першому читанні Верховною

Радою України 19 квітня 2011 р.);

- № 0867 від 12 грудня 2012 р. (наданий на ознайомлення депутатам Верховної Ради України 27 грудня 2012 р.). Цей законопроект містить норми, що суперечать європейським стандартам локальної демократії, сформульованим у Кодексі належної практики щодо референдумів [32, с. 277].

Всі спроби прийняти Закон, який би врегулював особливості проведення місцевих референдумів в Україні виявилися провальними. На сьогодні, є кілька зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів:

- № 2145а-1 від 03.07.2015 року. Ініціатором законопроекту виступили О. Ю. Вілкул та Д. Ю. Шпенюв. Згідно із висновком Головного науково-експертного управління від 14.07.2016 року законопроект потребує суттєвого структурного, змістовного, стилістичного, редакційного доопрацювання і не може бути прийнятий за основу в запропонованому вигляді [76].

- № 2145а-2 від 06.07.2015 року. Ініціатором законопроекту виступили О. П. Бойко та О. В. Ледовських, О. О. Гончаренко, О. М. Черненко, С. П. Заліщук та інші. Висновок Головного науково-експертного управління від 27.10.2016 року містить багато зауважень до тексту та рекомендував за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання [77].

- № 2145а-3 від 08.07.2015 року. Ініціатором законопроекту виступив В. Г. Нестеренко. Висновок Головного науково-експертного управління від 07.12.2016 року наголошує на низці зауважень до тексту і змісту законопроекту, уточненні деяких його положень та рекомендував за результатами розгляду в першому читанні повернути його на доопрацювання [78].

Щодо законодавчого регулювання місцевого референдуму, то на сьогодні деякі положення щодо нього передбачені ч. 1 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як «форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення». Відповідно до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесене прийняття рішення про проведення місцевого референдуму (п. 18 ч. 1 ст. 26 вище

зазначеного Закону). До відання районних та обласних рад віднесене питання прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів (п. 12 ч. 1 ст. 43 Закону) [8]. У такий спосіб, як зазначає І. І. Бодрова, окреслено територіальну основу референдумів: імперативний місцевий референдум може проводитись на території села, селища, міста, а також території функціонування об'єднаних територіальних громад, у той час як на території району чи області може призначатися та проводитися лише консультативне опитування [21, с. 69].

З огляду на вище вказане, підтримаємо думку І. І. Бодрової про те, що потребують уточнення окремі положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Необхідно, зокрема, усунути розбіжність у визначенні предмета спеціального референдумного закону: якщо статті 78 та 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містять відсилочні до закону про місцеві референдуми норми, то у ст. 7 називається закон про референдуми [21, с. 68].

Важливим питанням є удосконалення законодавчого визначення предмета місцевого референдуму. Згідно із ч. 2 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування [8]. Вважаємо, що таке визначення охоплює надзвичайно широке коло питань. Разом з тим відсутній чіткий перелік питань, що становлять обов'язковий предмет референдуму, а також тих питань, що не можуть виноситися на місцевий референдум. Законодавець лише зазначає у ч. 3 ст. 7 цього Закону, що на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади [8].

Зазначимо і те, що досі ведуться дискусії щодо доцільності подрібнення законодавства про референдуми та прийняття окремих законів про всеукраїнський і про місцевий референдум. Вважаємо, що це більшою мірою відповідає положенням Конституції України про самостійність форм публічної влади в Україні - державної влади та місцевого самоврядування, а також

політико-правовим процесам у цій сфері щодо розмежування форм публічної влади, системи органів державної влади та місцевого самоврядування, виборів до цих органів; сприяє забезпеченню принципів правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування; дозволяє більшою мірою врахувати особливості референдумного процесу організаційного, матеріально-фінансового та іншого характеру. Необхідність розробки та ухвалення саме закону про місцевий референдум визначена й Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. №68/2016 [18].

Практика розмежування видів референдумів за територіальною їх основою широко застосовується у країнах Європи. Наприклад, законодавством Ірландії, Естонії, Литви, Люксембургу, Угорщини, Фінляндії, Чехії передбачена можливість проведення місцевого референдуму лише на локальному рівні, у той час як в Австрії, Бельгії, Болгарії, Італії, Іспанії, Польщі, Португалії, Швеції він застосовується і на локальному, і на регіональному рівнях місцевого управління. Багато європейських країн передбачають можливість проведення лише консультативних референдумів (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція); виключно імперативного характеру рішення приймаються на місцевих референдумах в Болгарії, Франції, Іспанії; обидва види місцевих референдумів (імперативний, консультативний) застосовуються в Австрії, Італії, Мальті, Португалії [21, с. 70].

Таким чином, аналіз правового регулювання інституту місцевих референдумів дає змогу наголосити на негайній необхідності його удосконалення. Це сприятиме розширення конституційно-правової регламентації цього інституту шляхом внесення змін до деяких статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розробки та прийняття закону про місцевий референдум, а також оновлення ряду правових положень, зокрема, щодо визначення видів референдумів, їх територіальної основи, визначення предмета місцевого референдуму та порядку імплементації прийнятих рішень.

3.3. Правові наслідки референдуму

В науковій літературі відсутнє визначення правових наслідків референдуму. Тому, вважаємо за доцільне надати власне трактування цієї категорії. Отож, під правовими наслідками референдуму слід вважати зміни в організації суспільного чи державного життя, зумовлені результатами волевиявлення українського народу, чи його частини.

У Керівних принципах для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалених Венеціанською комісією на 47-й сесії 6-7 липня 2001 року зазначено, що питання наслідків референдуму повинні врегульовуватися на конституційному рівні. Зокрема, в документі зазначається, що референдуми, що стосуються конкретно сформульованих проектів поправок зазвичай мають мати зобов'язуючий характер, а імплементація їхніх результатів не повинна являти якихось проблем. Референдум щодо запитання в принципі або щодо пропозиції в загальному формулюванні зобов'язаний бути лише консультативним. Якщо одні країни признають, що подібний референдум може зобов'язати парламент в принципі, це приводитиме до утруднень імплементації та міститиме панівний ризик політичних конфліктів» [74].

Закон України «Про всеукраїнський референдум» розділяє правові наслідки всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (ст. 95) та правові наслідки всеукраїнського референдуму, призначеного Президентом України та Верховною Радою України (ст. 96) [6].

Зокрема, ст. 95 Закону встановлює наступне:

- результати волевиявлення народу на всеукраїнському референдумі за ініціативою народу вважаються остаточними і не вимагають затвердження чи схвалення будь-котрими органами державної влади та є неухильними для виконання громадянами, органами державної влади, котрих воно стосується і до функцій яких віднесено;

- сучасна редакція Конституції України набирає дійсності із дня проголошення Центральною виборчою комісією наслідків всеукраїнського референдуму щодо схвалення новітньої редакції на всеукраїнському

референдумі.

- Закон України, що схвалюється на всеукраїнському референдумі, набуває дійсності із дня оголошення Центральною виборчою комісією наслідків всеукраїнського референдуму, крім ситуацій, коли дата набрання чинності подібним Законом прямо передбачається положеннями цього Закону.

- закон або окремі домінанти закону, рішення щодо їхнього скасування (втрати чинності або визнання нечинним), що схвалене на всеукраїнському референдумі, утрачають дію із дня оголошення відповідних результатів всеукраїнського референдуму Центральною виборчою комісією.

- положення Конституції і законів України, котрі змінилися законом України, який втратив дію чи скасований (визнаний таким, що втратив чинність, або визнаний нечинним) згідно із схваленого рішення на такому референдумі, поновлюють власну дію із дня проголошення Центральною виборчою комісією певних результатів всеукраїнського референдуму.

Законодавець у ст. 96 Закону визначив:

- закон щодо внесення змін до Конституції України, який прийнятий Верховною Радою України у порядку, встановленому ст. 156 Конституції України, і затверджений всеукраїнським референдумом, набуває чинності із дня офіційного проголошення наслідків відповідного референдуму, крім випадків, коли число набрання чинності цим Законом прямо передбачена положенням цього Закону;

- в разі, якщо Закон щодо внесення змін до Конституції України не затверджено референдумом, тоді повторне подання проекту закону про внесення змін до розділів 1, 3 і 13 Конституції України із цього самого запитання можливе тільки до Верховної Ради України майбутніх скликань;

- закон щодо ратифікації міжнародного договору про зміну простору України в разі його затвердження на такому референдумі набирає чинності із дня проголошення його результатів.

У випадку проведення законодавчого, конституційного референдуму Центральна виборча комісія протягом 5 днів після проголошення результатів

оприлюднює у газетах «Урядовий кур'єр» та «Голос України» акт, що схвалений всеукраїнським референдумом, чи акт у редакції з врахуванням рішень, схвалених на такому референдумі, в разі проведення ратифікаційного референдуму оприлюднює текст належного міжнародного договору України. При цьому в прикінцевих положеннях цього акту вказується, що саме він затверджений всеукраїнським референдумом, та пишеться дата проведення референдуму [6].

Важливо зазначити, що засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід не лише підготовки та проведення референдуму, надавати правдиву інформацію щодо змісту питання референдуму, але й роз'яснювати юридичні наслідки проведеного референдуму. Представникам засобів масової інформації гарантується вільний доступ до всіх публічних заходів, пов'язаних із референдумом. В свою чергу, комісії референдуму, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи цих органів мають своїм обов'язком (в межах своїх повноважень) надавати їм відповідну інформацію що стосується підготовки, проведення та правових наслідків референдуму.

Центральна виборча комісія після офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму повинна передати документи референдуму та іншу документацію (протоколи про підрахунок голосів на дільницях референдуму та про підсумки голосування в межах територіальних округів референдуму), до Національного архівного фонду. Окружні комісії передають документацію до певних архівних установ місцевого значення. Бюлетені, що використовувались для голосування, акти, заяви, контрольні талони бюлетенів, списки учасників референдуму, скарги про порушення вимог Закону при здійсненні голосування та підрахунку голосів, протоколи і рішення комісій референдуму зберігаються в місцевих архівних установах на протязі 2 років із дня офіційного оголошення результатів референдуму, після чого ліквідовуються у встановленому порядку.

Місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування після

припинення діяльності дільничних і окружних комісій зобов'язані забезпечити збереження виборних скриньок, печаток, кабін для голосування, штампів цих комісій [6].

Що стосується місцевих референдумів, то єдиною нормою, яка визначає хоч якісь правові наслідки для цього виду референдуму є ч. 4 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території» [8].

3.4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про референдум

Одним із важливих інститутів референдного права слід вважати інститут юридичної відповідальності за порушення законодавства про референдуми.

Правова відповідальність вважається дієвою реакцією держави на порушення законодавства про референдуми, позаяк спрямована на забезпечення законності референдного ходу, на покарання тих, хто порушує діюче законодавство [69, с. 450]. Вищезазначена відповідальність характеризується комплексним характером та поділяється на такі види : конституційно-правова , кримінальна, адміністративна та дисциплінарна.

Пріоритетним видом юридичної відповідальності у конституційному праві України є конституційно-правова відповідальність.

Конституційно - правова відповідальність – це самостійний вид юридичної відповідальності, передбачений нормами конституційного законодавства, що означає здійснення відповідними суб'єктами конституційно-правових відносин функцій і повноважень відповідно до Конституції та законів України (позитивний аспект) або виникнення негативних наслідків, небажаного правового стану чи зміни правового статусу суб'єкта відповідальності в разі порушення конституційного законодавства (негативний аспект) [53, с.220].

Зміст даного виду відповідальності, а також конституційна практика застосування виборчого законодавства України в цілому дають можливість припустити , що численні порушення прав громадян на участь у референдумі, а також порушення встановленого законом порядку організації та проведення референдуму є підставою для судового оскарження результатів референдуму. Слід зазначити, що враховуючи численні порушення референдного законодавства під час всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року, рішення його могли бути оскарженими у судовому порядку і визнанні недійсними.

Щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум», вважаємо було б доцільно закріпити положення про конституційно-правову відповідальність та

передбачити конституційно-правову санкцію (а саме визнання результатів недійсними, у випадку проведення референдуму із порушенням законодавства).

Конституційно-правові санкції знаходять своє логічне продовження у кримінальному та адміністративному законодавстві.

Кримінальна відповідальність реалізується відповідно до норм Кримінального кодексу України (далі КК України) [4].

У КК України відповідальність за порушення законодавства про референдум установлена Розділом 5 під назвою «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина». Законом передбачено відповідальність за такі види злочинів у цій сфері:

1. Перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії з референдуму чи діяльності офіційного спостерігача (ст. 157 КК України). Такі дії тягнуть покарання у вигляді обмеження волі строком до 3 років або позбавлення волі на згаданий строк. У випадку, коли даний злочин вчинено службовою особою з використанням особистого становища, то ці дії караються позбавленням волі строком від 5 до 10 років, із позбавленням права очолювати певні посади або займатись певною діяльністю строком від 2 до 3 років».

Кваліфікуючими ознаками вважається вчинення його з поєднанням насильства, знищенням або пошкодженням майна, погрозою застосування такого насильства (ч. 2). Особливо кваліфікуючими ознаками вважаються вчинення злочину з попередньої змови групою осіб чи членом виборчої комісії або другою службовою особою із використанням особистого службового стану (ч. 3) [4].

2. Надання неправдивих відомостей органу ведення Державного реєстру виборців або фальсифікація виборчих документів, документів референдуму, підсумків голосування або відомостей Державного реєстру виборців (ст. 158 КК України) [4]. В залежності від тяжкості злочину названі дії караються позбавленням волі строком від 2 до 10 років із позбавленням права посідати деякі посади або займатись деякою діяльністю строком від 1 до 3 років.

3. Незаконне використання виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі, голосування виборцем, учасником референдуму більше ніж один раз (ст. 158-1 КК України). Названі дії тягнуть покарання у вигляді штрафу від 100 до 300 н.м.д.г. чи виправних робіт строком до 2 років, чи обмеження волі строком до 3 років [4]. Кваліфікуючими ознаками вважається учинення його повторно чи з попередньої змови групою осіб, учасником комісії із референдуму, представником комісії, членом групи ініціативи чи офіційним спостерігачем на референдумі [40, с. 260].

4. Незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму (ст. 158-2 КК України). Вказані дії караються обмеженням волі строком від 3 до 5 років чи позбавленням волі строком від 2 до 4 років. Кваліфікуючими ознаками такого злочину вважається вчинення його з попередньої змови групою осіб чи членом виборчої комісії або іншою службовою особою із використанням влади чи власного службового становища (ч. 2 ст. 158-2 КК України) [4]. Суспільна небезпечність даного злочину полягає у тому, що ліквідація цієї документації може стати передумовою для укривання фактів підробки цього референдуму.

5. Порушення таємниці голосування (ст. 159 КК України). Вказані дії караються покаранням у вигляді штрафу від 100 до 300 н.м.д.г. або виправних робіт строком до 2 років, чи обмеження волі строком до 3 років [4]. Підтримаємо думку О. О. Дудорова та Є. О. Письменського про те, що для кваліфікації не існує значення, яким саме чином винна особа, котра довела до відома інших людей відомості про зміст волевиявлення громадянина, одержала цю інформацію законно (як приклад, даний індивід міг заповнити бюлетень у встановленому законом порядку з прохання виборця, котрий має фізіологічні вади; чи виборець самостійно розповів особі, як він голосував, проте не надав згоди на розповсюдження даної інформації) або незаконно (як приклад, шляхом відеоспостереження, підглядування тощо) [40, с. 261]. Кваліфікуючими ознаками даного злочину вважається вчинення членом комісії із референдуму або іншою службовою особою із використанням особистого службового

становища (ч. 2 ст. 159 КК України).

6. Порушення порядку фінансування агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 159-1 КК України). Подібні дії тягнуть покарання у вигляді штрафу від 100 до 300 н.м.д.г. або виправних робіт строком до 2 років, чи обмеження волі на такий самий строк, з позбавленням права посідати деякі посади або займатись деякою діяльністю строком до 3 років. Кваліфікуючими ознаками вважається здійснення його повторно. Особливо кваліфікуючими ознаками вважається вчинення його з попередньої змови групи осіб, організованої групи чи у поєднанні із вимаганням фінансової підтримки в здійсненні агітації із місцевого чи всеукраїнського референдуму [40, с. 261].

7. Підкуп учасника референдуму (ст. 160 КК України). В залежності від тяжкості вчинення злочину названі дії тягнуть за собою штраф від 100 до 300 н.м.д.г. або виправні роботи строком до 2 років, чи обмеження волі строком від 2 до 4 років, чи позбавлення волі на такий самий строк з позбавленням права займати деякі посади або займатися деякою діяльністю строком від 1 до 3 років [4]. Кваліфікуючими ознаками даного злочину вважається вчинення його з попередньої змови групи осіб, повторно, членом комісії із референдуму, членом ініціативної групи, офіційним спостерігачем на референдумі, тощо.

Що стосується судової практики, то суди рідко розглядають справи, пов'язані з проведенням референдумів. Очевидно, що така форма безпосереднього народовладдя застосовується в Україні не часто. Певне пожвавлення в цьому плані відмічається в 2014-2015 роках і пов'язано з розглядом справ щодо організації та проведення «псевдореферендумів» на Донеччині та Луганщині. Незаконне діяння осіб кваліфікували за ч. 2 ст. 110 та ст. 295 КК України, проте, усіх обвинувачених було звільнено від відбування покарання із призначенням випробувального терміну від 1 до 3 років.

В цій категорії справ підробка виборчої документації цілеспрямована не тільки на порушення виборних прав громадян, а й на те, що недостовірний підрахунок порушує правдивість волевиявлення. Дії осіб із організації референдуму, в тому числі й участь в імітації роботи виборних комісій,

спрямовувалися на порушення Конституції і територіальної цілісності України.

Наведемо найбільш яскраві приклади. Вироком Іллічівського районного суду м. Маріуполь Донецької області від 30.10.2014 р. щодо притягнення до відповідальності організаторів незаконних референдумів, під час досудового розслідування встановлено, що наприкінці квітня 2014 року обвинувачений, діючи умисно, з метою зміни меж території та державного кордону України, надав представникам політичного активу «ДНР у місті Маріуполь» свою згоду на участь в проведенні референдуму з питання проголошення незалежності «Донецької Народної Республіки» на території Донецької області, яка згідно зі ст. 133 Конституції України входить до системи адміністративно-територіального устрою України, та був включений до складу дільничної комісії Іллічівського району міста Маріуполь. В подальшому, 11 травня 2014 року, разом з іншими невстановленими під час досудового розслідування особами завчасно забезпечили доставку необлікованої кількості бюлетенів до створених у непередбачений законами України порядок територіальні виборчі комісії у місті Маріуполь.

В результаті розгляду справи між обвинуваченим та прокурором укладена угода про визнання винуватості. Підсудний судом визнаний винним у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 110 та ст. 295 КК України, призначено узгоджене сторонами покарання за ч. 2 ст. 110 КК України – у вигляді 5 років позбавлення волі; за ст. 295 КК України – у вигляді 2 років обмеження волі. На підставі ст. 70 КК України за сукупністю злочинів шляхом поглинення менш суворого покарання більш суворим остаточно призначено покарання у вигляді 5 років позбавлення волі. На підставі ст. 75 КК України звільнено від відбуття покарання з випробуванням на 3 роки [81].

Вироком Білокуракинського районного суду Луганської області від 21.10.2014 р. встановлено, що обвинувачений, знаходячись в смт. Білокуракине Луганської області, маючи злочинний намір на зміну меж території та державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, вступивши в злочинну змову, отримав

бюлетені для проведення, так званого, референдуму щодо підтримки акту про державну самостійність Луганської народної республіки від 11.05.2014 року. Далі, реалізуючи єдиний план, направлений на зміну меж території та державного кордону України, виїхав до населених пунктів Білокуракинського району Луганської області, де в загальнозбираних місцях закликав до голосування, роздавав вказані бюлетені місцевим мешканцям. Після голосування осіб в необладнаних для цього місцях, разом зі спільниками, зібрав всі роздані бюлетені та ввечері того ж дня прибув у смт. Білокуракине Луганської області, для подальшої передачі до м. Луганськ представникам так званої Луганської народної республіки. Вироком, підсудного було визнано винним у пред'явленому обвинуваченні у вчиненні злочину, передбаченого ч.2 ст. 110 КК України і призначено йому покарання у виді позбавлення волі строком на 5 років. На підставі ст. 75 КК України звільнено від відбуття покарання з випробуванням, встановивши засудженому іспитовий строк 3 роки [82].

Процедурні аспекти адміністративної відповідальності закріплено в Кодексі України про адміністративні правопорушення [3]. Дана відповідальність реалізується через застосування до осіб, котрі вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, які тягнуть для них обтяжливі наслідки особистісного, майнового, морального або іншого характеру та накладаються уповноваженими органами чи посадовими особами в порядку, встановленому приписами адміністративного права [64, с. 179].

У Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) адміністративна відповідальність за порушення законодавства про референдум установлена главою 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення» і передбачає наступні правопорушення:

1. Порушення порядку складання та подання списків громадян України, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків (ст. 212-7 КУпАП). В залежності від тяжкості вчинення правопорушення такі дії

тягнуть за собою накладення штрафу від 20 до 50 н.м.д.г. [3].

Адміністративна відповідальність за оцією статтею установлюється за учинення одної із наступних дій: порушення порядку і строків надання списку громадян, котрі мають право брати участь в референдумі відповідним комісіям або, надання сумнівного списку; порушення системи складання і подання списку виборців; порушення порядку та строків ведення Державного реєстру виборців і надання відомостей про виборців; порушення порядку та строків подання відомостей щодо громадян, котрі мають право брати участь в референдумі. Перелічені дії є невиконанням чи неналежним виконанням конкретними посадовими особами належним їм обов'язків [64, с. 179-180].

2. Порушення права громадянина на ознайомлення зі списком громадян, які мають право брати участь у референдумі (ст. 212-8). Таке правопорушення тягне за собою накладення штрафу від 10 до 30 н.м.д.г. [3].

3. Порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації та порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів (ст. 212-9 КУпАП). В залежності від тяжкості вчинення правопорушення такі дії тягнуть за собою накладення штрафу від 10 до 100 н.м.д.г. [64, с. 180].

4. Порушення обмежень щодо ведення агітації в день проведення референдуму (ст. 212-10 КУпАП). Дане правопорушення тягне за собою накладення штрафу на громадян від 30 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від 50 до 80 н.м.д.г. [3].

5. Невиконання рішень комісії із референдуму (ст. 212-18 КУпАП). Це правопорушення тягне за собою накладення штрафу на громадян від 15 до 25 н.м.д.г. і на посадових осіб - від 30 до 50 н.м.д.г. [3].

6. Порушення встановленого законом порядку опублікування документів та іншої інформації, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму виборчою комісією чи засобом масової інформації (ст. 212-20 КУпАП). Таке правопорушення тягне штраф на посадових осіб від 10 до 20 н.м.д.г. [3].

Зазначимо, що встановлена адміністративна відповідальність за порушення законодавства про референдум являється своєрідним інструментом для вирішення проблем дотримання основоположних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів забезпечення верховенства права та громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади. Невирішеність окремих проблем адміністративної відповідальності за порушення законодавства про референдум тягне за собою акумуляцію низки проблем в діяльності суб'єктів виборчого процесу.

Дисциплінарна відповідальність настає за порушення трудової дисципліни членом окружної або дільничної комісії референдуму. Зазначимо, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» не конкретизує заходи дисциплінарної відповідальності, тому вважаємо, що на діяльність членів окружних та дільничних комісій поширюються норми Кодексу законів про працю України. Зокрема, ст. 147 встановлює: за порушення трудової дисципліни членом окружної або дільничної комісії референдуму може застосовуватися лише один із наступних заходів стягнення: звільнення чи догана [3].

Догана використовується за порушення трудової дисципліни та накладається на працівника. Порушенням трудової дисципліни вважається порушення правил поведінки, котрих варто дотримуватись під час здійснення трудових обов'язків, що встановлені колективним чи трудовим договором, приписами внутрішнього трудового розпорядку, посадовою інструкцією і тощо.

Звільнення є крайньою мірою дисциплінарного стягнення. Член дільничної чи окружної комісії референдуму може звільнитися з посади у наступних випадках: частого невиконання покладених обов'язків, що засвідчені не менше як 2-ма рішеннями із такого приводу комісією референдуму, до складу котрої він входить (п. 7 ч. 3 ст. 51 Закону України «Про всеукраїнський референдум»); одноразовим грубим недодержанням законодавства України про референдум чи повторним, що встановлене у рішенні суду чи рішенні комісії референдуму вищого рівня (п. 8 ч. 3 ст. 51 Закону України «Про всеукраїнський референдум»); набрання щодо члена дільничної чи окружної комісії законної

сили обвинувального вироку суду за вчинення умисного злочину (п. 9 ч. 3 ст. 51 Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

Отож, законодавцем допущено прогалину щодо врегулювання дисциплінарної відповідальності у цьому напрямку, і як наслідок, має місце зловживання своїми правами членами відповідних комісій референдуму. Саме тому вважаємо за необхідне розробити відповідне положення про порядок застосування дисциплінарних стягнень до членів окружних та дільничних комісій референдуму. Загалом, відмітимо, що на тепер існують доволі впливові гарантії щодо забезпечення виявлення волі громадян на референдумах. Утім, вдосконалення організаційного та нормативно-правового забезпечення виборчого процесу та гарантій виборчих прав є дуже важливими для ефективного державотворення в нашій державі та дальшої демократизації суспільства і становлення правової держави.

Висновок до Розділу III

Правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму визначає Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI. Вважаємо, що даний Закон є інструментом запровадження ефективного народного контролю за законотворчою діяльністю проте містить низку недоліків, зокрема в частині правового регламентування процедури проведення референдумів. Найбільш критичними є: правова невизначеність та невиправдано широкий предмет всеукраїнського референдуму; відсутність належного порядку формування та організації роботи комісій референдуму як незалежних та неупереджених органів адміністрування; неможливість участі політичних партій як повноцінних суб'єктів процесу референдуму; необґрунтоване підвищення ролі органів державної влади в процесі референдуму; відсутність ефективного механізму спостереження за перебігом процесу референдуму; непрозорість та неконтрольованість джерел фінансування агітації на всеукраїнському референдумі, незабезпечення відкритості такої агітації та низка інших положень.

На нашу думку, ще одним із недоліків цього Закону є упущення законодавця щодо визначення стадій проведення всеукраїнського референдуму. Аналізуючи норми Закону та спираючись на правову природу процесуального провадження, ми виділили наступні стадії його організації та проведення :

1. Стадія підготовки (ініціювання всеукраїнського референдуму; інформування громадян щодо ініціювання; всенародні чи парламентські обговорення (необов'язковий етап).

2. Стадія основна (проголошення всеукраїнського референдуму; здійснення всеукраїнського референдуму; агітація «за» чи «проти» ; голосування; визначення результатів всеукраїнського референдуму; офіційне повідомлення про результати всеукраїнського референдуму; здійснення повторного всеукраїнського референдуму (є факультативною стадією).

3. Кінцева (завершальна) стадія (виконання рішень всеукраїнського референдуму; правова відповідальність за невиконання рішень цього

референдуму)

Характерною рисою законодавчого врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні є застарілість і неповнота його норм. По суті чинне законодавство не визначає порядку проведення місцевих референдумів. На сьогодні, є кілька зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів про місцеві референдуми: № 2145а-1 від 03.07.2015 року; № 2145а-2 від 06.07.2015 року; № 2145а-3 від 08.07.2015 року. Деякі положення щодо місцевих референдумів передбачені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проведений аналіз цього законодавчого акту дозволяє зробити висновок, що предмет місцевого референдуму охоплює надзвичайно широке коло питань, у тому числі й тих, що віднесені до виключної компетенції органів місцевого самоврядування, а також мають державний характер, але віднесені до відання місцевого самоврядування шляхом делегування. Крім того, відсутній чіткий перелік питань, що становлять обов'язковий предмет референдуму, а також тих питань, що не можуть виноситися на місцевий референдум. Отож, аналіз правового регулювання інституту місцевих референдумів дає змогу наголосити на негайній необхідності його удосконалення.

Оскільки метою проведення місцевих референдумів є безпосереднє вирішення населенням питань місцевого значення, то з їхньої допомоги члени територіальної громади мають можливість найбільш ефективно впливати на формування політики місцевої влади.

Проведення референдумів тягне за собою відповідні наслідки. На нашу думку, під правовими наслідками референдуму слід вважати зміни в організації суспільного чи державного життя, зумовлені результатами волевиявлення українського народу, чи його частини. Закон України «Про всеукраїнський референдум» розділяє правові наслідки всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та правові наслідки всеукраїнського референдуму, призначеного Президентом України та Верховною Радою України.

Порушення законодавства про референдум тягне застосування конституційно - правової, кримінальної, адміністративної та дисциплінарної

відповідальності. Зазначимо, що якщо порядок притягнення винних осіб до адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення законодавства про референдум врегульовується відповідно КУпАП та КК України, то застосування дисциплінарної відповідальності достатнім чином не врегульовано. Саме тому вважаємо за необхідне внести відповідні доповнення до закону в частині врегулювання підстав і порядку застосування дисциплінарних стягнень до членів окружних та дільничних комісій з референдуму.

ВИСНОВОК

Одним із принципів сучасної правової демократичної держави є реалізація безпосереднього народовладдя.

Безпосереднє народовладдя є особливою формою реалізації народного суверенітету, адже саме народ (як громадяни країни всіх національностей) особисто формулює, висловлює та здійснює свою волю щодо найважливіших питань суспільного і державного життя.

Сутність безпосереднього народовладдя характеризується такими ознаками: безпосереднім волевиявленням громадян; здійсненням безпосереднього народовладдя у відповідних формах лише правомочними суб'єктами; імперативним характером рішень, вироблених у процесі здійснення форм безпосереднього народовладдя; спрямованістю форм безпосереднього народовладдя на вирішення питань суспільного характеру; легітимністю форм безпосереднього народовладдя.

Безпосереднє народовладдя виконує функцію державного будівництва, установчу, законотворчу, об'єднуючу, культурно-виховну та затверджувальну функції. Сутність безпосередньої демократії найповніше виявляється у її принципах як основних засадах її здійснення. Конституція визначає як загальні принципи безпосередньої демократії, так й спеціальні.

В Україні на конституційному рівні закріплено можливість існування необмеженого кола форм безпосереднього народовладдя, оскільки не дано вичерпного їх переліку. На нашу думку, форму безпосереднього народовладдя можна визначити як спосіб безпосереднього волевиявлення народу або його окремої частини (у деяких випадках - територіальної громади), яке має імперативний та легітимний характер, із метою вирішення питань, що становлять суспільний інтерес.

Основними формами здійснення безпосереднього народовладдя є вибори та референдум, правила проведення яких закріплені Конституцією та регламентовані нормами спеціальних законів. До інших форм безпосереднього народовладдя відносять народні обговорення, право на мирні, беззбройні збори,

мітинги, походи, демонстрації, право громадян на особисте звернення або направлення індивідуальних та колективних звернень до органів влади.

Перспективною, на наш погляд, формою здійснення безпосереднього народовладдя є референдум. Зміст референдуму полягає в прийнятті громадянами найбільш важливих рішень суспільного і державного значення шляхом голосування. Саме вони дозволяють народу України безпосередньо реалізувати народний суверенітет, реалізуючи свої політичні права. Він має за мету вирішення наднаціональних питань конституційного характеру.

Батьківщиною референдумів вважають Швейцарію. Перший відомий місцевий референдум був проведений у 1439 р. в швейцарському кантоні Берн. Перший в світі загальнодержавний референдум також проводився у Швейцарії у 1802 р. щодо затвердження 2-ї Конституції. В Україні за часів незалежності було проведено два всеукраїнських референдума. Перший такий референдум відбувся 1 грудня 1991 р. щодо підтвердження Акту проголошення незалежності України. Другий референдум був проведений 16 квітня 2000 року відповідно до Указу Президента щодо внесення до Конституції України. Результати цього референдуму не були імплементовані чинним законодавством. Значно затребуванішими були місцеві референдуми, адже за період від 1991 р. до середини 2012 р. в Україні відбулось 165 місцевих референдумів.

Важлива роль належить функціям референдуму, через які розкривається його сутність. В науковій літературі вони класифіковані за такими критеріями: в залежності від об'єкта (політична, економічна, соціальна, ідеологічна); в залежності від способів впливу на суспільні відносини в державі (правотворча, установча, контрольна); за засобами (територіальна, програмна, охоронна). Наведені положення щодо класифікації функцій всеукраїнського референдуму допускають їх багатовимірність та багатоманітність.

Що стосується принципів референдумів, то вони знайшли своє об'єктивне відображення в Конституції України, Законі України «Про всеукраїнський референдум», Законі України «Про Центральну виборчу комісію» та інших чинних нормативно-правових актах України. На законодавчому рівні

встановлені наступні принципи: загального права голосу; рівності; законності; прямого волевиявлення; вільної участі у всеукраїнському референдумі; таємності голосування; особистої участі у голосуванні; однократності голосування. Порухення наведених принципів референдумів або їх неналежне виконання ставить під сумнів легітимність референдуму та є підставою для юридичної відповідальності суб'єктів референдного процесу.

За територіальною ознакою референдуми поділяються на всеукраїнський та місцевий. На сьогодні регламентовано проведення лише всеукраїнського референдуму (шляхом прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум»). Оскільки Закон України «Про всеукраїнський референдум» прямо не передбачив стадії проведення референдуму, вважаємо за необхідне виділити їх самостійно. Отож, спираючись на правову природу процесуального провадження всеукраїнського референдуму виділимо наступні стадії його організації та здійснення: стадія підготовки (ініціювання всеукраїнського референдуму; інформування громадян України щодо ініціювання; усенародні чи парламентські розгляди (необов'язковий етап); стадія основна (проголошення всеукраїнського референдуму; здійснення всеукраїнського референдуму; агітація «за» чи «проти» ; голосування; визначення результатів всеукраїнського референдуму; офіційне повідомлення про результати всеукраїнського референдуму; кінцева (завершальна) стадія (виконання рішень всеукраїнського референдуму ; правова відповідальність за невиконання рішень всеукраїнського референдуму.

Що стосується законодавчого регулювання інституту місцевого референдуму в Україні, то воно є застарілим і неповним, тобто законодавець не визначає порядку проведення місцевих референдумів. Деякі положення щодо місцевих референдумів передбачені в Конституції України, Законі України «Про Центральну виборчу комісію» та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Усі спроби прийняти Закон, який би врегулював особливості проведення місцевих референдумів в Україні виявилися провальними. На сьогодні, є кілька зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів про

місцеві референдуми: № 2145а-1 від 03.07.2015 року; № 2145а-2 від 06.07.2015 року; № 2145а-3 від 08.07.2015 року та чекають свого розгляду. У зв'язку з цим у правовому полі України створився вакуум у питаннях проведення місцевих референдумів.

Саме тому ми пропонуємо активізувати роботу з підготовки відповідного законопроекту, розгляду і прийняття парламентом. Вважаємо, що оптимальним варіантом було б внесення змін і доповнень до чинного закону «Про всеукраїнський референдум», викладення його у новій редакції або ж прийняття окремого Закону про місцевий референдум. Цим самим було б забезпечено уніфікацію національного референдного законодавства. Необхідність розробки та ухвалення саме закону про місцевий референдум визначена й Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, що затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. №68/2016.

Проведення референдумів веде до настання відповідних наслідків. Нами надано трактування поняття «правові наслідки референдуму» під якими слід розуміти зміни в організації суспільного чи державного життя, зумовлені результатами волевиявлення українського народу, чи його частини. Закон України «Про всеукраїнський референдум» розділяє правові наслідки всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та правові наслідки всеукраїнського референдуму, призначеного Президентом України та Верховною Радою України. На сьогодні порушення законодавства про референдум призводить до конституційно - правової, кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

В ході проведеного дослідження нами обґрунтовувалося, що референдум буде ефективним інструментом реалізації права народного суверенітету лише у тому випадку, якщо в державі пануватиме демократичне суспільство, політична та економічна стабільність; якщо суспільна думка не буде дезорієнтована маніпулятивними закликами, а також неправильними соціальними цінностями; якщо існуватиме достатнє інформаційне забезпечення, котре дасть змогу

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

Підсумовуючи зазначимо, що на сьогодні існують проблеми у сфері законодавчого регулювання порядку організації і проведення всеукраїнського референдуму, а також правова прогалина в питанні організації та проведенні місцевих референдумів. Тому наявний механізм ініціювання, організації та проведення референдумів не дає змоги стверджувати про можливість ефективного використання цього інституту в Україні. Вважаємо, що при формуванні чинного законодавства законодавцю необхідно врахувати наявні загрози національній безпеці України і не допустити, того щоб в умовах антитерористичної операції, воєнних дій, закон про місцеві референдуми був використаний з протиправною метою і слугував знаряддям сепаратизму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Нормативні джерела та судова практика

1. Конституція України від 28 червня 1996 року / Відомості Верховної Ради України (ВВР) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 року № 322-VIII / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/322-08/conv/page>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-X / Відомості Верховної Ради України // [Електронний Ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>
4. Кримінальний кодекс України 05.04.2001 № 2341-III / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/conv>
5. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996, № 393/96 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
6. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012, № 5475-VI / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5475-17/paran10#n10>
7. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 03.07.1991, № 1286-XII / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997, № 280/97 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/paran170#n170>
9. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004, № 1932-IV / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>

10. Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02. 2008 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/109/2008/conv>

11. Указ Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15.01.2000 р. № 65/2000 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65/2000>

12. Постанова Центральної Виборчої Комісії «Про зразки конструкцій блоків кабін багаторазового використання для таємного голосування на виборах і референдумах» № 117 від 26.12.2000 року / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0117359-00/conv>

13. Рішення в 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) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00>

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів від 27.03.2000, № 3-рп/2000 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00>

15. Рішення Конституційного Суду України у справі 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) від 16 квітня 2008

року № 6-рп/2008 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс].
Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08>

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) від 15.10.2008 р. № 23-рп/2008 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-08>

17. Рішення у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс].- Режим доступу :

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>

18. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, що затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. №68/2016 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

Наукові джерела:

19. Алексеева О. Є. Адміністративні аспекти проведення всеукраїнського референдуму в Україні / О. Є. Алексеева // Вісник Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. - 2013. - Том 26 (65). – С. 10-18.

20. Богатчук С. С. Всеукраїнські референдуми: їх історія і значення / С. С. Богатчук // Науковий вісник: зб. наук. праць «Гілея». - 2013. - Вип. 70. - С. 73-78.

21. Бодрова І. І. Проблеми правового регулювання інституту місцевих референдумів в Україні / І. І. Бодрова, Л. С. Стешенко // Державне будівництво

та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. - Х.: Право, 2012. - Вип. 24. - С. 63-75.

22. Бондар М. Ю. Принципи конституційних референдумів в Україні / М. Ю. Бондар // Юридичний науковий електронний журнал. - 2015. - № 2. – С. 37-40.

23. Бутенко В. А. Конституційно-правовий статус референдумів в Україні / В. А. Бутенко // Сучасний розвиток державотворення та правотворення: проблеми теорії та практики: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених 11 березня 2016 року: Зб. тез наук. праць / за заг. редакцією К. В. Балабанова. - Маріуполь: МДУ, 2016. - 400 с. - С. 16-19.

24. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. - 1736 с.

25. Венгер В. М. Всеукраїнський референдум як інструмент обмеження повноважень парламенту / В. М. Венгер // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. - 2015. - Т. 168. - С. 29-34.

26. Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні / О. О. Галус // Університетські наукові записки. - 2005. - № 4. - С. 51-56.

27. Горбунова Л. Історія дослідження ідеї та поняття законності / Л. Горбунова. - Право України. - 2004. - № 2. - С. 23-28.

28. Дашковська О. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн / О. Дашковська // Вісник Академії правових наук України. - 2010. - № 1. - С. 235-240.

29. Дерев'янка С. М. Політико-правові особливості визначення терміна «референдум» у законодавчих актах України / С. М. Дерев'янка // Держава і право. юрид. і політ. науки: зб. наук. праць. - Вип. 55. - Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. - С. 543-549.

30. Дерев'янка С. М. Термін «референдум» у новітній українській теорії права та політології: особливості дефініції й доцільність її уніфікації / С. М. Дерев'янка // Політологічний вісник: Зб. наук. праць. - Київ: «ІНТАС», 2012. -

Вип. 59. - С. 216-226.

31. Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні / І. А. Павленко, Г. В. Макаров, О. В. Токар-Остапенко. - К.: НІСД, 2013. - 42 с.

32. Кодекс належної практики щодо проведення референдумів // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих регіональних влад Ради Європи / пер. з англ.; за ред. Ю. Ключковського. - 2-ге вид., випр. і доп. - К.: Наукова думка, 2013. - 500 с.

33. Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации / В. В. Комарова. - М.: Изд-во «Ось-89», 2004. - 216 с.

34. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие / В. В. Комарова. - М.: Изд-во «Ось-89», 1998. - 158 с.

35. Конституційне право зарубіжних країн: підруч. / за ред. В. М. Шаповала. - К.: Юрінком Інтер, 2006. - 495 с.

36. Конституційне право України. навч. посіб. / О. В. Совгіря, Н. Г. Шукліна. - 2-ге вид., перероб. і допов. - К.: Юрінком Інтер, 2012. - 544 с.

37. Конституційне право України: підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. - 2-ге вид., доопрац. - К.: Наукова думка, 2000. - 732 с.

38. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. - К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. - 238 с.

39. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. пос. / В. В. Кравченко. - К.: Атіка, 2004. - 220 с.

40. Кримінальне право (Особлива частина): підруч. / за ред. О. О. Дудорова, Є. О. Письменського. - 2-ге вид., перероб. і допов. - К.: «ВД «Дакор», 2013. - 786 с.

41. Кримінальне право України: Загальна частина: підруч. / М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін.; за ред. проф. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. - 2-е вид., перероб. і допов. - К.: Юрінком Інтер, 2005. - 480 с.

42. Людвік В. Д. Принцип народного суверенітету в історії політико-

правової думки, теорії права та політичній практиці: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридичних наук : спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права історія політичних і правових учень» / В. Д. Людвік. - Харківський національний університет внутрішніх справ. - Харків. 2009. - 20 с.

43. Мірошніченко Ю. Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: монографія / Ю. Р. Мірошніченко; за ред. О. Л. Копиленка. - К.: «Фенікс», 2012. - 360 с.

44. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. - К. : СПД Москаленко О. М., 2011. - 137 с.

45. Москалюк, О. В. Переваги та недоліки інституту референдуму / О. В. Москалюк, А. О. Маркова // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / голов. ред. Ю.М. Бисага. - Ужгород: Гельветика, 2015. - Вип. 30. Т.1. - С. 81-84.

46. Мурашин Г. Акти безпосереднього народовладдя та гарантії їх здійснення / Г. Мурашин, О. Мурашин // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2010. - № 1. - С. 12-19.

47. Мурашин О. Акти прямого народовладдя у механізмі правового регулювання / О. Мурашин // Право України. - 2000. - № 9. - 19 с.

48. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами / Л. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2013. - Вип. 4. - С. 251-260.

49. Нудненко Л. М. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России / Л. М. Нудненко. - М.: РАН ИНИОН, 2000. - 236 с.

50. Палєєва Ю. С. Референдум - загально визнаний демократичний інститут: історія і сучасність / Ю. С. Палєєва // Вісник Дніпропетровського університету імені А. Нобеля. Серія: юридичні науки. - 2013. - № 1. - С. 43-50.

51. Погорілко В. Ф. Виборче право України: навч. посіб. / За ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. - К.: Парламентське вид-во, 2003. - 383 с.

52. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підруч. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. - 2-ге видання, перероб. та дооп. - К.: Правова єдність, 2010. - 428 с.

53. Погорілко В. Ф. Референдне право України: навч. посіб. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. - К.: Вид-во «Ліра-К», 2006. - 366 с.

54. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність: монографія: / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. - К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. - 248 с.

55. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія / С. П. Погребняк. - Х.: Право. - 240 с.

56. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під ред. В. В. Толкованова. - К. : Крамар, 2011. - 199 с.

57. Придачук О. А. Безпосереднє народовладдя як спосіб правової охорони конституції народом / О. А. Придачук // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: юридичні науки, 2014. - Вип. 6-1. (Том 1). - С. 102-106.

58. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посіб. / О. В. Прієшкіна // - К.: Кондор. - 2004. - 336 с.

59. Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту Про місцевий референдум в Україні № 7082 та пропозиції громадських експертів // «Часопис ПАРЛАМЕНТ». - 2012. - № 1. - С. 5.

60. Радченко О. В. Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління / О. В. Радченко; Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. - Харків, 2004. - 27 с.

61. Руденко В. Н. Методология исследования институтов прямой демократии в современном обществе / В. Н. Руденко // Правоведение. - 2003. - № 4. - С. 51.

62. Рябов С. Г. Референдум / С. Г. Рябов // Політологічний енциклопедичний словник; упор. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. - 2-е вид., доп. і перероб. - К. : Генеза, 2004. - С. 568-569.

63. Семенюк О. Д. Плебісцит - референдум / О. Д. Семенюк // Культура слова. - К.: Наук. думка, 2002. - Вип. 43. - С. 102.

64. Сенік П. Р. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про референдум / П. Р. Сенік // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. - 2011. - Вип. 6. - С. 178-181.

65. Сенік П. Р. Основні принципи правового статусу учасників виборів в Україні / П. Р. Сенік // Митна справа. - № 4 - 2011. - С. 61-65.

66. Ставнійчук М. І. Система безпосереднього народовладдя в умовах незалежності України / М. І. Ставнійчук // Вісник Центральної виборчої комісії, 2006. - № 4 (6). - С. 22-26.

67. Старостина И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика / И. А. Старостина // Вестник моск. ун-та. Серия 11 (Право). - 1998. - № 3. - С. 50.

68. Фарберова М. Акти прямого народовладдя, їх система та класифікація / М. Фарберова // Вісник Академії правових наук України. - 2000. - № 1. - С. 61-68.

69. Шаптала Н. К. Конституційне право України: навч. посіб. / Н. К. Шаптала, Г. В. Задорожня. - Дніпропетровськ: ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. - 472с.

70. Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. - Харків, 2004. - 268 с.

71. Янчук А. О. Поняття контрольної діяльності народу: конституційно-правовий аспект / А. О. Янчук // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / редкол. Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, С. Б. Булеца та ін. - Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. - Вип. 24. Т. 1. - С. 165-169.

Електронні ресурси:

72. Батанов О. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади / О. Батанов: [Електронний ресурс] // Юридичний журнал. - 2004. –

№ 3. - Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1066>

73. Документ Московського совещання Конференції по человеческому измерению СБСЕ. 1991 год // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310?download=true>

74. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеціанською комісією на 47-й сесії від 6-7 липня 2001 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)010-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)010-ukr)

75. Офіційний сайт Міністерства Юстиції України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/ua>

76. Проект Закону про місцевий референдум № 2145а-1 від 03.07.2015 року/ Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55896

77. Проект Закону про місцевий референдум № 2145а-2 від 06.07.2015 року / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55910

78. Проект Закону про місцевий референдум № 2145а-3 від 08.07.2015 року / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55941

79. Проект Закону про місцевий референдум № 7082 від 03.09.2010 / Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38447

80. Цимбалістий Т. О. Референдум як форма безпосереднього народовладдя / Т. О. Цимбалістий, Н. Р. Пришляк : [Електронний ресурс] // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». - 2016. - №2 (14). - Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16ttofbn.pdf>

81. Вирок Іллічівського районного суду м. Маріуполь Донецької області

від 30.10.2014 р., справа № 264/8114/14-к / Реєстр судових рішень //

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41166289>

82. Вирок Білокуракинського районного суду Луганської області від 21.10.2014 р., справа № 409/849/14-к / Реєстр судових рішень //

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41623605>