

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІСТОРИКО-ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ІСТОРІЇ ТА ТЕОРІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО І
МІЖНАРОДНОГО ПРАВА**

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФЕРЕНДНОЇ
ДЕМОКРАТІЇ**

Кваліфікаційна робота (проект)

на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»

Виконав: студент IV курсу 13-421 групи
Спеціальності: 081 Право
Освітньо-професійної програми «Право»
Корнієнко Дмитро Андрійович

Керівник: к.ф.н., доцент Задорожня Н.О.

Рецензент: к.ю.н., доцент Петренко Н.О.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Становлення та розвиток інституту референдуму як форми безпосередньої демократії	7
1.1. Основні етапи становлення і розвитку інституту референдуму.....	7
1.2. Поняття, зміст, значення референдуму.....	14
РОЗДІЛ 2. Правова регламентація щодо порядку організації та проведення референдумів в сучасному світі	22
2.1. Організаційно-правове забезпечення реалізації референдної демократії з врахуванням досвіду Швейцарії та США.....	22
2.2. Регулювання референдуму за законодавством країн Європейського Союзу.....	29
РОЗДІЛ 3. Конституційні основи референдної демократії в Україні: проблеми, перспективи вдосконалення	34
3.1. Інститут референдуму і реформування системи державного управління.....	34
3.2. Проблеми референдуму та питання вдосконалення правової регламентації.....	41
ВИСНОВКИ	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	53

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Наслідком «Революції Гідності», підписання Угоди про асоціацію, воєнних дій на Донбасі та анексії Криму, політики децентралізації постало питання більш широкої участі громадян у вирішенні важливих проблем національного значення. Ці фактори посилюють інтерес політиків, наукової спільноти та більшої частини громадян до прояву однієї з найважливіших форм прямої демократії – референдуму.

Референдум як форма волевиявлення та як спосіб, за допомогою якого приймаються важливі нормативні акти і політичні рішення, є здобутком не конкретної нації чи народу, а всього людства. Референдуму як інституту демократії належить особливе місце у правових відносинах народовладдя. Саме тому виключно референдум найбільш виразно та яскраво встановлює свою конституційно-правову природу, характеризує притаманні йому властивості та специфіку порівняно із представницькою демократією. Зазначений інститут має загальнолюдську значущість, а використання світового досвіду організації та проведення референдумів в Україні становить важливу складову для того, щоб будувати демократичну та правову державу. Більш того, референдум без сумніву повинен здійснювати ключову роль та бути засобом, який ефективно впливає на органи державної влади та місцевого самоврядування.

Не так давно основоположний Закон України «Про всеукраїнський референдум», який і без того мав безліч недоліків та прогалин, рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року було встановлено: «нелегітимність його мети та невідповідність його положень вимогам Конституції України». Тобто наразі інститут референдуму в нашій країні знаходиться в «замороженому» стані.

Окремі питання, що стосуються референдумів та сучасної доктрини демократії, були предметом розгляду багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких: А.А. Алексєєв, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Г.М. Волянська, М.М. Воронов, С.В. Дерев'янку, А.Г. Дюнан, Н.А. Живодрова, О.В. Зайчук, В.Т. Кабишев, М.І. Квортрап, О.Л. Копиленко, В.Ф. Коток, О.В. Малько, М.М. Марченко, Г.О. Мурашин, Н.Р. Нижник, В.Ф. Погорілко, С.В. Полєніна, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, С.В. Троїцький, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.Є. Чиркін, А.Є. Шевченко, Л.М. Шипілов та інші.

Враховуючи зазначене, дослідження інституту референдуму є дуже актуальним в світі загалом та в Україні, зокрема, про що говорить його специфіка та значущість.

Мета та завдання дослідження. Мета дослідження полягає у з'ясуванні дієвості конституційно-правових основ референдної демократії в світі та в Україні, визначенні проблемних питань та можливих рекомендацій щодо їх вирішення.

Для досягнення поставленої мети визначено наступні **задачі**:

- проаналізувати основні етапи становлення і розвитку інституту референдуму;
- розглянути поняття, зміст та з'ясувати значення референдуму;
- дослідити організаційно-правове забезпечення реалізації референдної демократії в Швейцарії та США;
- охарактеризувати регулювання референдуму за законодавством країн Європейського Союзу;
- дослідити інститут референдуму і реформування системи державного управління в Україні;
- визначити проблеми референдуму та розглянути питання вдосконалення правової регламентації.

Об'єкт дослідження – правові відносини, які виникають під час реалізації референдуму як форми безпосередньої демократії.

Предмет дослідження – конституційно-правові основи референдної демократії.

Методи дослідження. Для досягнення мети та вирішення поставлених завдань у дослідженні використовувався комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. Історико-правовий метод надав змогу дослідити становлення та розвиток інституту референдуму як форми безпосередньої демократії та розглянути всеукраїнські референдуми, які проводилися в Україні; порівняльно-правовий та юридично-формальний методи дозволили визначити правову регламентацію щодо порядку організації та проведення референдумів в сучасному світі; аналітичний метод сприяв аналізу проблемних питань референдуму та формулюванню можливих шляхів їх вирішення.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані й викладені в роботі висновки та пропозиції є певним внеском у розвиток основних засад становлення та розвитку інституту референдуму і можуть бути використані в різних галузях діяльності, а саме:

- у правотворчій – для вдосконалення конституційного законодавства в частині регулювання референдумів України;
- у правозастосовній – під час вирішення проблемних питань, що пов'язані із реалізацією референдуму як форми прямого народовладдя;
- у навчально-методичній – при викладанні навчальних дисциплін з «Конституційного права», «Теорії держави і права», «Муніципального права», а також для підготовки відповідних навчальних і методичних посібників, тез доповідей та наукових статей тощо.

Апробація результатів дослідження. Окремі положення дослідження було представлено у тезах доповіді на п'ятій Всеукраїнській студентській науково-практичній конференції

«Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів» (м. Херсон, 20 березня 2020 року).

Публікації. Теоретичні положення та висновки кваліфікаційної роботи знайшли відображення в публікації:

Корнієнко Д.А. Характеристика інституту референдуму в Україні з використанням зарубіжного досвіду. Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів: *Матеріали п'ятої Всеукраїнської студентської науково-практичної конференції* (м. Херсон, 20 березня 2020 року) / [Електронний ресурс]. URL: http://www.kspu.edu/About/Faculty/Faculty_of_Law.aspx (дата звернення: 14.04.2020).

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

1.1. Основні етапи становлення і розвитку інституту референдуму

Для комплексного теоретичного та практичного аналізу референдумів в Україні потрібно з'ясувати історію становлення і розвитку зазначеного інституту. За увесь період розвитку по сьогоднішній день референдумам властивий як «палкий» розвиток, так і його занепад, в тому числі за всю історію розвитку він відіграв не тільки позитивну роль, але і в багатьох моментах становив свою неоднозначність.

Референдум є формою загальноновизнаної та безпосередньої демократії, а громадяни та їх право приймати участь на референдумі – визнана цінність такої демократії, саме тому проблемні питання, які стосуються його реалізації, в праві та на практиці вже не одне століття становлять інтересів для науковців та законодавців.

Для того, щоб краще зрозуміти історичні закономірності розвитку референдумів, потрібно провести їх періодизацію та виділити ключові етапи становлення.

Існує багато пропозицій в науковій доктрині щодо класифікації референдумів, однак, на нашу думку, враховуючи особливості зародження та їх розвитку, доцільною класифікацією в межах нашого дослідження треба виділити ту, що запропонована В.Ф. Погорілко, який пропонує виокремлювати чотири основні етапи становлення та розвитку референдумів [1, с. 60]. Охарактеризуємо кожен з етапів детальніше.

1. Першим етапом прийнято вважати період з IV століття до 1914 року. До Першої світової війни властивим було поява форм безпосередньої демократії, які зазвичай здійснювалися на племінних зборах, під час скликання віча, а також становленні перших референдумів, які є конституційними та на яких, власне кажучи, виносилися питання, що стосувалися державного значення та основних законодавчих актів країн.

Родиною зародження референдумів традиційно прийнято вважати Швейцарію. Перший в світі референдум було проведено у 1439 році, в швейцарському кантоні (територіальна одиниця) Берн, яким здійснювалося вирішення питання, що стосується фінансового становища (підтвердження збору з ціллю погасити військові борги кантону Берн) [2, с. 252].

Отже, історія прямої демократії у Швейцарії дає змогу зазначити про те, що по суті у 1439 році встановлювалась формалізація та юридично закріплювалися народні традиції прямої демократії. Звичаєве право трансформувалось на позитивне, в свою чергу, традиційне (народне) право – на законодавство, що юридично регламентує референдум. До речі відмітимо, що позитивний досвід зазначеного референдуму був прийнятий більшою частиною швейцарських кантонів [3, с. 74]. Слід вказати на те, що цей період можна вважати початком, який заклав підґрунтя, який привів до поширення та розвитку референдумів.

Вже аж у 1802 році у Швейцарії проводився перший референдум загального державного значення, який стосувався затвердження 2-ї Конституції Гальветичної республіки. З того часу, у Швейцарії було проведено близько 400 референдумів [3, с. 74].

У XVII ст. запозичення позитивного досвіду Швейцарії закріпилося на Американському континенті. Вперше тут референдум було проведено у 1640 році в колонії Массачусетської затоки. Однак

зазначена форма демократії почала широко застосовуватись лише через два століття.

Перший референдум конституційного значення в США було проведено в штаті Массачусетс у 1780 році. Після цього референдуму інші Північноамериканські штати почали також проводити референдуми для того, щоб приймати та змінювати власні конституції. Але на початку XIX ст. така практика за судовим рішенням штатів була припинена по причині того, що органи законодавчої влади штатів не мають повноважень, які б давали їм право делегувати виборчий процес стосовно законотворення [4, с. 40].

Вперше інститут референдуму в США було закріплено за Конституцією Південної Дакоти у 1898 році. В цьому ж році статут Сан-Франциско утвердив організацію проведення референдуму, предметом якого були питання муніципальних справ. А вже на початку XX ст. референдум було закріплено за Конституціями 21 штату США та в статутах близько 100 міст держави, проте, слід відмітити, що на загальному рівні референдуми так і не були проведені.

У такій країні як Франція референдум застосовувався під впливом теорії народного суверенітету, яка була реалізована Ж.-Ж. Руссо. В період з 1789 по 1839 роки у Франції було проведено 8 референдумів національного значення, які стосувалися конституційних питань [5, с. 48].

Продовжуючи, зазначимо, що референдуми мали своє поширення не тільки в Європі та США. Так, на кінець XIX ст. перший конституційний референдум був проведений у 1897 році в Австралії.

Також, як приклад, виділимо референдум у Норвегії, який проходив в 1905 році. Парламент Норвегії утвердив зміни до конституції, які були пов'язані з виходом держави з унії зі Швецією та стосувалися і зміни форми правління [6].

В свою чергу в ХХ ст. у Данії відбулося близько 15 референдумів, зокрема референдум, який проводився у 1915 році – прийнято рішення стосовно нової конституції, однак напередодні світової війни прийняття конституції відкладалося до 1918 року. Вже у 1953 році на черговому референдумі прийняли Основний закон (Конституцію), яка діє по сей день.

Отже, початок ХХ ст. ознаменовується тим, що багато держав, які прийняли демократичний вектор розвитку, використовували референдуми як самостійний політично-правовий інститут, який мав тенденцію поширюватися в майбутньому.

2. Наступний етап становлення та розвитку референдумів 1919 – 1939 рр. В цей період, окрім призначення референдумів в їх традиційному плані (затвердження, відхилення Конституцій тощо), вони стали здійснювати ще функцію так званого арбітра в конфліктних моментах між державними конституційними органами. Означений період має особливість, яка полягає у зростаючій популярності щодо прийняття законів та конституційного закріплення волевиявлення на референдумах.

На зазначеному етапі референдуми затверджувалися Конституціями великої кількості держав. Серед референдумів цього періоду слід виділити: народне голосування в Естонії, які проходили у 1920 і 1923 роках; референдуми Німеччини (1925-1926 рр.), які стосувалися конфіскації позитків кайзера та членів сім'ї імператора [5, с. 72] тощо.

Також референдум використовувався як демократичний прийом, який полягає в узаконенні антинародних постанов. Наприклад, уряд Британії в 1923 році провів у Південній Родезії референдум, який стосується подальшої участі їх колонії, а право прийняти участь у такому референдумі було тільки у осіб європейського роду, що і стало

причиною результату у вигляді виграшу та збереженні статусу колонії зазначеної країни.

В 30-ті роки ХХ ст. референдум був значно дискредитований підтримкою голосуваннями в нацистській Німеччині у 1933 році, який полягав у виході із Ліги Націй; в 1934 році, коли поєднувалися посади рейхсканцлера та президента країни; у 1938 році, коли відбувався аншлюс Австрії Німеччиною [7, с. 52]. І такі антинародні рішення були прийняті за рахунок такої демократичної форми як референдум.

3. Третій етап становлення та розвитку референдумів припадає на 1945-1991 роки. Зазначений період характеризується інституціоналізацією за національним правом. Післявоєнний період до початку 90-х років ХХ ст. в контексті референдумів визначається як нормативне та доктринальне їх становлення. Волевиявлення народу стає як запорука народовладдя, а більша частина держав приймає основоположні законодавчі акти на референдумах шляхом голосування.

Референдуми цього періоду практикувалися в політичній та правотворчій діяльності більшості країн світу. У Франції, наприклад, конституції Четвертої та П'ятої республік приймалися на референдумі і це стало як традиція, яку заклав Ш. де Голль в момент закінчення Другої світової війни. 21 жовтня 1945 році у Франції водночас були вибори до Установчих зборів та референдум, основним питанням якого була потреба розробити Установчими зборами нову конституцію. Це питання було підтримано громадянами Франції. Далі проєкт конституції, який розробили Установчими зборами, був схвалений більшою частиною виборців у 1946 році, що ознаменувало прийняття нової Конституції та заклало фундамент існування Четвертої республіки [5, с. 77]. До речі, Конституція Франції 1946 року є однією із найдемократичніших в історичному розвитку Франції. Іншим прикладом виділимо 1968 рік, коли у Греції проводився референдум стосовно того,

щоб прийняти нову конституцію після державного перевороту, який було здійснено «чорними полковниками» [8]. Участь у зазначеному референдумі була обов'язковою, якщо ж громадяни ухилялися від голосування, то застосовувалися відповідні види покарань. За новою конституцією більша частина положень (демократичних) не виконувалася, оскільки, як наголошувала влада: «країна просто на просто ще не була готовою до них».

В 60-х роках практика проведення референдумів та їх досвід сприяв їх запозиченню у конституційне право різноманітних держав. Особливістю цього етапу є те, що зазвичай проводилися плебісцитні референдуми (з питань території).

В 70-80-х роках референдум був закріплений в Конституціях країн Африки, Азії, Південної Америки тощо. Зазвичай на таких референдумах підіймалися питання щодо проблем конституції. Прикладом, який викликає інтерес, є Іранський референдум 1979 року. На цьому референдумі всенародним голосуванням було схвалено проект конституції, в якому глава держави наділяється широкими повноваженнями. Також у цих роках значно набирали «обертів» референдуми в країнах Європи. Специфічною ознакою референдумів, яка характерна на цьому етапі, є те, що було дуже багато питань, які на них виносилися [9, с. 236].

4. Останнім етапом становлення та розвитку референдумів прийнято вважати період початку 90-х років ХХ ст. по сьогоднішній день. Цей період визначний тим, що стрімкими темпами іде глобалізації та затверджуються демократичні цінності. Референдуми ж виходять на абсолютно інший рівень, оскільки крім основних законів предметом референдумів ставали і наднаціональні основні закони (Конституція Європейського Союзу) [5, с. 87-89].

Референдумам сучасного періоду притаманні певні особливості, серед яких: приживання у свідомості людей демократичних цінностей,

що в свою чергу говорить про збільшену увагу до народного волевиявлення; впровадження та практика наднаціональних референдумів; стрімкий розвиток інформаційних технологій, які посприяли розвитку електоральних відносин в країнах світу.

Прикладом цього періоду можна згадати референдум, який проводився в Австралії у 1999 році, на який громадянам було винесено два питання: 1) залишається держава монархією; 2) держава стає республікою [10].

Референдуми ХХІ ст. мали свій вплив навіть на країни Близького Сходу. Наприклад, в Бахреїні народ прагнув визначитися з конституційним ладом. Глава держави емір Хамад бен Іса Аль Халіфа визначив проведення референдуму на 14 лютого 2001 року, зазначимо, першого в історії цієї країни всенародного референдуму, на якому затвердили Національну хартію – перший конституційний акт Бахреїну [5, с. 57].

У свою чергу в Азербайджані та Венесуелі у 2009 році проводилися загальнонаціональні референдуми, питання яких стосувалися змін до Конституції. Зокрема, у Венесуелі 54,85% громадян проголосували за те, щоб скасувати конституційні обмеження стосовно строків щодо перебування на високопоставлених посадах, а у Азербайджані 92,17% громадян проголосували за те, щоб скасувати норму, яка регулює обмеження на зайняття посади президента [3, с. 75].

Таким чином, історія становлення та розвитку референдумів демонструє те, що їх родоначальником є Швейцарія. На шляху становлення референдумів ставали значні складності, які гальмували утвердження зазначеного інституту, але все ж таки, розвиваючись, він закріпився в більшій частині країн світу та здобув визнання народу і на сьогоднішній день являється одним із найефективніших засобів, за допомогою якого народ вправі контролювати роботу органів державної та місцевої влади.

Історичний розвиток інституту референдуму визначено наступними періодами: – I період (середина IV століття до 1914 року), який власне характеризує зародження референдуму в багатьох країнах світу; – II період (1919-1939 роки), за яким референдуми здобувають свого поширення в країнах Європи та Північної Америки та на яких розширюється коло питань і вдосконалюється процедура їх проведення; – III період (1945-1991 роки), за який референдуми стали впливовими і в країнах Африки та Азії; – IV період (1991 рік по сьогоднішній день), в якому інститут референдуму визнається як вища безпосередня демократія в усіх без виключення країнах світу.

1.2. Поняття, зміст, значення референдуму

Сьогодні референдум як термін щільно входить в повсякденне життя. За теорією конституційного права трактування референдуму, з однієї сторони є об'єктом наукової доктрини, а з іншої, виступає як результат запровадження конкретної конституційно-правової моделі в країнах світу. Однак розуміння референдуму, його ролі та значення є різноманітним за своєю природою.

В науковій доктрині питання щодо визначення референдуму по сей день залишається дискусійним. Чітке визначення референдуму становить важливий, практичний інтерес та значення, бо воно слугує як ключовий критерій для того, щоб такий інститут регулювати на законодавчому рівні. Саме тому доцільно проаналізувати визначення референдуму з погляду вчених-правознавців, яке дозволить встановити його зміст та значення.

Перш за все, зазначимо, що за історичним проявом, референдум прийнято було розуміти як форму громадянського самоврядування, за якої громадяни, що були залучені до законодавчої влади, приймали участь та обговорювали важливі питання суспільного значення

(так і з'явилася назва – безпосередня чи пряма демократія). Трактування «референдум» вперше з'явилося в XIV ст. за часів функціонування сейму Швейцарського Союзу. Того часу А. Дюнан визначав референдум наступним чином: «у старій Швейцарії засідання Сейму були нерегулярними, представники союзних земель були не депутатами в нинішньому розумінні цього слова, а послами, які вели справи від імені своїх урядів. Коли появлялися такі справи, відносно яких у послів не було повноважень, то рішення щодо них приймалося «ad referendum», тобто «для доповіді», тобто влади земель не були пов'язані рішенням Сейму» [2, с. 19]. Якщо говорити коротко, спочатку референдум характеризував те, що повинно бути повідомлено. Більш сучасне розуміння прийшло пізніше. Наприклад, Л. Дюга трактував референдум: «як пряме правління народу» [11, с. 397], а К. Каутський: «як право народу за певних умов виносити на всенародне голосування проекти народного представництва» [12, с. 8]. Отже, можна прослідкувати, що під референдумом науковці мали на увазі народне голосування, яке стосувалося законопроєкту, що приймався парламентом, після якого він отримував законну чинність. В наші дні цей термін визначається як голосування виборців, за допомогою якого приймають рішення державного чи самоврядного рівня [13, с. 47].

Продовжуючи, виділимо позицію професора К. Кобаха, який говорить: «пряма участь громадян у прийнятті політичних рішень називається референдумом» [14]. На нашу думку, участь громадян є формою, яка сприяє впливу на органи державної та місцевої влади під час прийняття ними рішень. Однак, це не говорить про те, що референдум можна використовувати як постійну практику при прийнятті рішень політичного характеру.

З позиції В.М. Шаповала: «референдум – це спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців з питань, установлених конституцією або законодавством. У більшості випадків

основним законом держави або спеціальним законом визначається коло питань, які можуть вирішуватись шляхом референдуму або ж, навпаки, нормативно закріплюються питання, з яких проведення референдуму не допускається» [5, с. 285; 15, с. 102].

«Референдум – це голосування виборців, за допомогою якого приймається рішення державного або самоврядного характеру, що має державне або місцеве значення», – зазначає В. Чиркін [16, с. 227]. М.М. Куряча говорить: «референдум як народне голосування, що проводиться з метою прийняття остаточного та обов'язкового до виконання рішення або з метою виявлення думки народу, яке підлягає врахуванню та відображенню в акті органу державної влади або органу місцевого самоврядування» [17, с. 7]. Так, без сумніву, референдум представлений як інструмент законодавчого процесу, бо рішення, які приймаються на референдумі, в майбутньому становлять базу для того, щоб розробляти нормативно-правові акти, які будуть регулювати конкретні правові відносини.

У свою чергу, М.В. Баглай підкреслює: «у світовій практиці референдум – це здійснене шляхом таємного голосування затвердження (або незатвердження) громадянами проекту будь-якого документа або рішення, згода (або незгода) з тими чи іншими діями парламенту, глави держави або уряду. Референдуми застосовуються для досягнення вищої легітимності в деяких найважливіших випадках (наприклад, прийняття конституції або внесення до неї поправок), що спеціально передбачено у відповідних конституціях» [18, с. 432-433].

У своїх роботах А.О. Янчук вказує: «що в кожній державі термін «референдум» визначається з огляду на: законодавче закріплення даного поняття в конституціях та спеціальних законах, практичний досвід проведення референдумів. А отже, і науковці різних країн не прагнуть виробити єдиний універсальний підхід до визначення поняття «референдум», розуміння його правової природи. Це пов'язано з тим, що

в кожній країні інститут референдуму відіграє певну роль, пов'язану із ставленням населення до даного виду демократії» [19, с. 47].

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» [20, с. 35].

З точки зору Ю.С. Палєєвої: «референдум – є способом прийняття офіційних рішень шляхом здійснення голосування виборців із питань, що встановлені Конституцією чи законодавством. Звичайно, референдум вважають загальною та перспективною формою безпосередньої демократії, котра забезпечує людям відповідної країни пряму участь в вирішенні найважливіших проблем суспільного та державного життя» [13, с. 47]. В.В. Кравченко підкреслює, 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» [21, с. 169].

О.Ф. Скакун визначає референдум: «як спосіб вирішення шляхом голосування кардинальних проблем загальнонаціонального і місцевого значення (прийняття конституції, інших важливих законів або внесення до них змін, а також інших рішень з принципових питань). Референдум проводиться з метою забезпечення народовладдя – особистої участі громадян в управлінні державою і місцевими справами» [22, с. 76].

Отже, враховуючи вагому кількість позицій науковців з приводу трактування референдуму, на нашу думку, можна сформулювати доцільне його визначення. Референдум – це спосіб, що слугує для

прийняття рішень офіційного характеру на підставі проведення відповідного голосування виборців з питань, які встановлені конституцією чи законодавством. Так, референдум є визнаною та перспективною формою безпосередньої демократії національного рівня, що забезпечує можливість громадян в кожній країні світу приймати участь та вирішувати питання, які є важливими як на державному рівні, так і в суспільстві.

Продовжуючи, відмітимо, що роль референдумів при регулюванні суспільних відносин визначається за допомогою функцій, які необхідно охарактеризувати змістовніше.

1) Референдум як ключовий інструмент щодо реалізації права народного суверенітету і рішень владного характеру, який забезпечується через прийняття нормативно-правових актів або шляхом прийняття рішень органами державної влади з питань, які стосуються виключно референдуму та надають їм найвищу юридичну силу.

2) Референдум як одна із ключових форм щодо реалізації права національного суверенітету за умови здійснення конкретної конституційної процедури і додержання вимог закону стосовно референдумів національного значення, громадян, які представляють відповідну націю та мають право бути ініціаторами для того, щоб проводити референдум з питань, які пов'язуються з конституційним регулюванням їх прав, свобод чи інтересів.

3) Референдум як один із способів для того, щоб формувати громадську думку, якій присутній вагомий вплив на те, щоб визначати ключові напрями державної політики.

4) Референдум слугує як баланс між рішеннями органів державної влади та місцевого самоврядування, які не влаштовують інтереси громадян [1, с. 177-179].

Якщо коротко охарактеризувати ознаки референдуму, то слід відзначити, що, перш за все, референдум характеризується як вид

всенародного голосування. А така ознака як форма прямої демократії, про котру вже не раз йшла мова, є допоміжною. Більш того, такою вона може бути тільки на підставі демократичної легітимації. Наприклад, у передових країн (США, Німеччина, Японія) – референдум забезпечується на рівні міста (штату). В Англії також він є обмеженим. Тобто, такий підхід дає можливість уникнути зосередження уваги на тому, що він характеризується тільки як форма прямої демократії.

Референдуму як інституту властиве подвійне значення. З однієї сторони, він спрямовується на те, щоб встановити загальне волевиявлення громадян, з іншої – щоб залучити велику кількість громадськості для вирішення питань державного характеру, а це, в свою чергу, дає можливість відчутти відповідальність за долю нації, власну значимість як того, кому належить влада і від кого залежить майбутнє в окремих сферах суспільного життя.

Як було з'ясовано, референдуму притаманні питання державного та суспільного значення, тут досить правильним буде виділити думку С.А. Авак'яна, який вказує: «що не будь-яке питання може виноситись на референдум. Науковець виводить «референдабельність» питання із поняття народовладдя. Оскільки народовладдя, як зазначає С.А. Авак'ян, не зводиться лише до державної влади, а стосується і суспільної влади, референдум як державний захід може стосуватися і питань суспільного, а не тільки державного життя, але лише тією мірою, якою це стосується інтересів держави» [23, с. 400].

Також дуже влучною є думка П.І. Новгородцева, який заявив, що: «референдум – це та форма вираження народної волі, якій належить майбутнє. Референдум і народна ініціатива сприяють встановленню більш тісного зв'язку законодавства з поглядами народу і в цьому сенсі створюють для представницьких органів нове становище. Референдум є засобом спасіння від багатьох перворідних гріхів політики» [24, с. 66].

В свою чергу І.Ю. Зітєва, встановлюючи значення референдуму, вказувала, що: «референдум є верхівкою прояву безпосередньої демократії і саме така форма безпосередньої демократії надає можливість, з одного боку, адміністративним органам найбільш об'єктивно дізнатися волю населення, а з другого боку, – населенню виявити свою волю у вирішенні питань, прийняти самостійне рішення таким чином, щоби потім воно було виконане із найменшими застереженнями» [25, с. 117].

Одним із ключових значень референдуму є і те, що під час його проведення може виникати ситуація перешкоджання процесу, коли громадяни відчужуються від влади та сприяти тому, щоб вони ж більш активно приймали участь під час прийняття державно-владних рішень і задумувались над наслідками, які можуть наступати. В свою чергу, це підвищує громадянську відповідальність загалом та правову і політичну свідомість суспільства, зокрема.

Наприкінці пропонується розглянути і протилежну сторону референдуму. Як один із недоліків, йому притаманний низький рівень правової культури населення. Тобто, питання, які є предметом розгляду референдуму, вимагають відповідних знань. А тому, в країнах, де освіта має низький рівень, а громадяни, вони ж виборці є малоосвіченими, маніпулювати думкою можна досить просто, а сама організація такого референдуму становить лише імітацію так званого інституту, який є демократичним. Результат по прийнятому рішенню на такому референдумі спотворює волю більшої частини виборців. Що ж стосується шляху вирішення зазначеного моменту, на нього ми звернемо увагу в останньому розділі кваліфікаційної роботи.

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо, що поняття та зміст референдуму у правових системах країн світу є різним і залежить від багатьох факторів. Немає ніякої доцільності в тому, щоб встановлювати переваги чи недоліки того чи іншого трактування референдуму,

як він відповідає теорії прямої демократії тощо. Кожен підхід, який представлений в науковій доктрині щодо поняття референдуму, є дзеркалом діючого законодавства в окремій країні та в конкретний історичний період його становлення. Тобто, єдиної та беззаперечної позиції стосовно терміну «референдум» не існує.

Загалом, можна сформулювати досить зрозуміле визначення референдуму. Референдум – це спосіб, що слугує для прийняття рішень офіційного характеру на підставі проведення відповідного голосування виборців з питань, які встановлені конституцією чи законодавством.

Референдуму як інституту властиве подвійне значення. З однієї сторони, він спрямовується на те, щоб встановити загальне волевиявлення громадян, з іншої – щоб залучити велику кількість громадськості для вирішення питань державного характеру, а це, в свою чергу, підвищує громадянську відповідальність загалом та правову і політичну свідомість суспільства, зокрема.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЩОДО ПОРЯДКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ В СУЧАСНОМУ СВІТІ

2.1. Організаційно-правове забезпечення реалізації референдної демократії з врахуванням досвіду Швейцарії та США

Референдум, виступаючи інститутом прямої демократії, має вагомим значення для того, щоб забезпечити демократичний розвиток суспільства в сучасних країнах. Рівень демократичності залежить від того, який в державі політичний режим та умови, за яких здійснюється організація та проведення референдуму.

Досвід проведення найбільшої кількості референдумів в усьому світі та їх ефективної законодавчої регламентації належать Швейцарії. В свою чергу, США становить інтерес у зв'язку зі своєю різноманітністю проведення референдумів на рівні штатів. Саме тому, вважаємо за необхідне розглянути організаційно-правове забезпечення та особливості проведення референдумів в означених країнах детальніше.

Розглядаючи Швейцарію, слід зазначити, що вона є тим ідеальним зразком для порівняння та закріплення в інших державах, навіть не дивлячись на те, що і тут існують певні прогалини та недоліки [26, с. 79].

Для правознавців цікавим у швейцарській моделі референдної демократії є те, що їй як державі, в якій багато національностей та в результаті історичного становлення, в більшій мірі було забезпечено концепцію «демократія суспільної злагоди», бо саме врахування інтересів меншин дає змогу такій невеликій країні, як Швейцарія, бути єдиною державою, нацією, знаходити вирішення проблемних питань за рахунок колективного прийняття рішень.

Чинна Конституція Швейцарської Конфедерація була прийнята 19 квітня 1999 року [27]. Особливим є те, що її було прийнято на референдумі. Також слід відмітити, що в усіх 26 кантонах Швейцарії є свої конституції.

Зазначена Конституція була і підґрунтям, яка поетапно розвивала референдум. Окремі науковці правильно зауважують, що чинником, який вплинув прийняти цю Конституцію, стала потреба закріпити інститути прямої демократії у вищому Законі держави, тобто: «потреба розширити права народу у політичному житті країни та удосконалити систему представницької демократії шляхом закріплення у федеральній Конституції інструментів прямої демократії» [28, с. 37]. В цій Конституції встановлено: форми прямого волевиявлення народу; народна ініціатива; референдум та вільні вибори. До речі, вибори до органів публічної влади є також одним із проявів прямої демократії.

Зокрема, глава II Конституції Швейцарії [27] присвячується референдуму. Одним із основних законодавчих актів, яким детально регулюється порядок щодо проведення референдумів і народних ініціатив, є Федеральний закон «Про політичні права» від 17 грудня 1976 року, який діє і сьогодні [5, с. 278].

Поділ референдумів на обов'язковий і факультативний встановлено у зв'язку з обсягом питань, які виносяться на розгляд. Так, на обов'язкових референдумах відповідно до ст. 140 Конституції Швейцарії, можуть виноситись наступні питання: «перегляди Конституції; приєднання до організацій колективної безпеки або до наднаціональним спільнотам; оголошені строковими федеральні закони, які позбавлені конституційної основи і тривалість дії яких перевищує один рік; ці закони повинні бути передані на голосування протягом одного року з часу їх прийняття Федеральними зборами» [27].

Обов'язковій референдній легітимності належать народні законодавчі ініціативи, які мають відношення до змін в Конституцію

або щодо реалізації нової Конституції. Якщо означені ініціативи були відкликані парламентом чи є протиріччя у палат парламенту (Національна Рада і рада кантонів), то така ініціатива не виноситься як питання неконституційного значення та врегульовується іншим способом, який передбачено федеральним законодавством. За останніми статистичними даними, які є у відкритому доступі, в період 1848 року по 2015 рік у Швейцарії відбулося 218 обов'язкових референдумів [29].

Продовжуючи, зазначимо, що відповідно до ст. 141 Конституції Швейцарії існує можливість проводити факультативний референдум: «на вимогу 50000 громадян і громадянок, які мають право голосу, або восьми кантонів» [27]. Перша вимога реалізовується на підставі збору підписів, чинність яких перевіряється канцелярією. Що стосується восьми кантонів, то така вимога забезпечується відповідним актом кантональних парламентів місцевого рівня. У період з 1848 року по 2015 рік, у Швейцарії відбулося 177 факультативних референдумів [29].

Що стосується народної ініціативи, то відповідно до ст. 138 Конституції Швейцарії встановлено: «100000 громадян і громадянок, які мають право голосу, можуть запропонувати повний перегляд Конституції» [27]. А в наступній статті передбачена така ж кількість громадян, які можуть вимагати частково переглянути Конституцію. Ця ж стаття говорить: «народні ініціативи, що ведуть до часткового перегляду Конституції, можуть бути оформлені у формі пропозиції в загальних виразах або у вигляді пропозиції, що містить оформлений законопроект. Якщо народна ініціатива не дотримується принцип єдності форми, принцип єдності предмета або імперативних норм міжнародного права, то Федеральні збори оголошує таку ініціативу повністю або частково недійсною» [27]. У період з 1848 року по 2015 рік було реалізовано близько 200 акцій за народними ініціативами [29].

Відмітимо, що референдум має вплив не тільки на виборчу систему, він в цілому є інструментом, який слугує для будівництва всієї конституційної ланки в Швейцарії. Більш того, в цій країні не існує інституту конституційного права, який би не проходив вплив референдуму (прямий чи опосередкований). Серед таких інститутів можна виділити: а) державний устрій; б) правовий статус людини і громадянина; в) вибори; г) функціонування органів місцевого самоврядування тощо. Досить цікавою властивістю в конституціоналізмі Швейцарії є те, що з усього «забарвлення» конституційних прав, чомусь тільки до «політичних» прав належать ті, що пов'язуються з реалізацією повноважень під час здійснення безпосереднього народовладдя [15, с. 129].

Фіксація та достовірність того, що громадяни присутні на референдумі, гарантується за рахунок забезпечення реєстру виборців, який має публічний доступ, а також на підставі ідентифікування громадян, тобто перевірка їх на громадянство Швейцарії. До речі, тут існує можливість і відходити від засади таємного голосування, якщо реалізуються такі форми прямої демократії як: поштове голосування, голосування електронним (ІТ) шляхом або за правотворчої ініціативи [15, с. 130].

Виділимо останні референдуми, які проходили в цій країні. Так, у 2018 році проводилося 2 референдуми, предметом яких були такі питання: розширити право федерального уряду на те, щоб обкладати податком на додану вартість до 2035 року; скасувати оплату ліцензії, яка забезпечує фонди Швейцарського товариства радіо і телебачення. Що стосується результатів, то перший референдум було прийнято 84 % голосами виборців, другий референдум не прийнято 72 % голосами виборців [30].

10 червня 2018 року було проведено ще два референдуми, предметом яких були питання, що стосувалися надання права на емісію

грошей Національному банку (за який 75 % громадян проголосували проти) та другий референдум, який підіймав питання щодо прийняття Федерального акту, щоб регулювати азартні ігри (було прийнято 73 % голосами громадян) [30].

Ключовою датою є 23 вересня 2018 року, коли було проведено ще 3 референдуми, на які ставилися питання для вирішення наступних ключових задач:

- розглядати велосипедні доріжки за тим же принципом, що і гірські стежки (прийнято позитивно 73,6 % голосами);
- стимулювати харчові продукти, які були отримані гуманним та екологічно чистим шляхом (не прийнято 61,3 % голосами);
- стимулювати стійкий та такий, в якому відсутнє ГМО – сільське господарство (не прийнято 68,4 % голосами).

Можна побачити систематичний характер у проведенні референдумів в Швейцарії. Протягом року проводиться близько чотирьох референдумів [30].

Враховуючи зазначене вище, можна підсумувати, що референдум являється вихідним принципом в Швейцарії та слугує як парадигма для того, щоб осмислювати конституційний лад цієї країни і слугує прикладом для усіх країн світу, в тому числі і України.

Виділяючи таку країну як США, згадаємо, що новим періодом у цій країні вважається 1898 рік, коли виборцями Південної Дакоти було внесено зміни до своєї конституції, що передбачала можливість проводити референдуми. Конституція цього штату встановлювала: «щоб усі закони, які може ухвалити законодавчий орган штату, підлягали перед тим, як набути чинності, схваленню з боку виборців штату» [31, с. 278]. Винятком були виключно законодавчі акти, дія яких направлена на те, що забезпечувати мир, здоров'я та безпеку суспільства тощо. В цілому, в зазначений період, конституції 36 штатів США мали

статті, в яких йшла мова про референдуми, питаннями яких було прийняття нових законів.

Американські правознавці наголошують на тому, що з-поміж офіційних референдумів, як референдум на рівні штату, на сьогоднішній день існують і інші. Розглянемо їх детальніше.

1. Референдум, який є дорадчим (необов'язковий). Зазначений референдум виражає волю громадян з «тих чи інших питань» та зазвичай проводиться, коли орган законодавчої влади в пошуках поради у своїх громадян, шляхом поставлення конкретного питання на голосування.

2. Референдум, який є обов'язковим. Здійснюється щодо питань, які стосуються формування місцевих статутів чи внесення змін до них та під час розгляду зміни кордонів муніципального значення і надання їм відповідного статусу.

3. Референдум, який є добровільним. Проводиться органом законодавчої влади, що вирішив надати право громадянам самим визначати політику конкретного питання, зазвичай це стосується суперечливих питань.

4. Референдум (петиція) – це так званий референдум, який є протестом та забезпечує вето зі сторони громадян і дає виборцям можливість за допомогою петицій зупиняти прийняття якогось закону до тих пір, поки шляхом референдуму остаточно не буде визначено, потрібно зазначений закон відмінити чи ні.

Особливістю в США є те, що проекти поправок до конституцій в обов'язковому порядку ставляться питанням на референдумі для того, щоб остаточно їх ратифікувати. В свою чергу, в конституціях 22 штатів є положення, відповідно до яких за вимогою 5 % виборців, законопроект, який було схвалено легіслатурою (законодавчий орган) штату, він повинен ще і затвердитись на референдумі. Для того, щоб усвідомлювати таку незвичайну специфіку, потрібно включати той

факт, що легіслатури в більшій частині штатів проходять лише один раз за два роки [32]. Це і слугує причиною того, що референдуми на місцевому рівні, як спосіб легітимізації рішень, такі популярні у США.

В сучасний період піонером безпосереднього народовладдя США є штат Каліфорнія, в якому референдум відбувається з багатьох питань, навіть тих, що стосуються фінансових та бюджетних правових відносин. Слід відзначити, що модель референдуму Каліфорнії широко застосовуються і в інших штатах.

Серед останніх проблемних референдумів, які проводилися в США, можна виокремити такі приклади: 1) в штаті Колорадо у 2016 році проводився референдум, питанням якого було збереження старих трамваїв в технічному парку (прийнято 82 % голосів); 2) в штаті Арканзас у 2017 році проходив референдум щодо формування квот на лікерогорілчані вироби (відхилено 65 % голосів). За останніми даними, як зазначають експерти, у США за останні 100 рік пройшло десь 10 000 референдумів місцевого значення [15, с. 246-247].

Разом із тим, у референдуму в США є свої кордони, які визначені Поправкою до Конституції, тобто повноваження, що не передані конституцією та не мають заборони в окремих штатах, цілком і повністю належать або цим штатам, або громадянам. Також цією Поправкою чітко розмежовуються функції безпосередньої демократії в окремих штатах.

На підставі вищевикладеного, слід зазначити, що Швейцарія як «родоначальниця» референдуму, своїм досвідом показала проходження усіх етапів від формування до вдосконалення цього інституту та, як наслідок, розділила референдуми на обов'язкові та факультативні, подолавши систему, в якій голос народу був другорядним під час вирішення питань державного значення.

Швейцарія слугує найкращим прикладом при проведенні референдумів, який можна впроваджувати в будь-якій державі.

Американська модель референдної демократії говорить про її поліфункціональність, тобто конституцією передбачається проводити в штатах США усі можливі референдуми, які існують в цій країні. Однак, найбільш популярними є референдуми місцевого значення, рішення яких мають відношення до життя звичайних американців.

В процесі становлення референдної демократії до її сучасного вигляду вона модернізувалась в конституційно-правовий режим, що сприяє об'єднанню громадян під час прийняття важливих та відповідальних рішень.

2.2. Регулювання референдуму за законодавством країн Європейського Союзу

В праві Європейських країн інститут референдуму більш конкретизований та змістовніший. По сей день країни Європи реалізують єдині підходи, які мають стандарт стосовно умов проведення референдумів та поширюють сферу їх застосування на наднаціональному рівні. У зв'язку з чим розгляд законодавства Європейських країн в частині регулювання референдуму є одним із ключових завдань з точки зору порівняльного аналізу.

В країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) практика проведення референдумів є дуже різною та неоднозначною, а також має багато спільних принципів і властивостей. Такий підхід пов'язується з тим, що до сьогоденного часу процес стандартизації законодавства ЄС не торкався законодавчої бази, яка має відношення до референдумів ні «старих», ні «нових» країн-членів ЄС [5, с. 109].

Пропонується акцентувати увагу на сучасних конституціях окремих країн ЄС та проаналізувати їх досвід при регулюванні та використанні такої форми прямої демократії як референдум.

1. В конституційному праві Франції передбачається проведення референдумів національного та місцевого значення. Референдум характеризується як один із способів, за допомогою якого здійснюється народне волевиявлення. В чинній Конституції Франції є підстави та умови проведення референдумів. Загалом, у Франції будь-яка зміна статусу території не може вважатися дійсною без наданої згоди зі сторони населення, яке в цьому зацікавлене. Питання, які можуть бути предметом референдуму, є: 1) організація публічної влади; 2) реформування економічної та соціальної політики; 3) узгодження та ратифікація договорів міжнародного значення [33, с. 467].

Особливістю референдної демократії у Франції є те, що її витончене законодавче забезпечення, завжди реформується водночас з удосконалення Конституції. Наприклад, останніми змінами, що були внесені до Конституції у 2008 році Конституційним законом «Про модернізацію інститутів П'ятої республіки», мали відношення до 62 поправок, в тому числі це стосувалося і удосконалення окремих положень про інститути безпосередньої демократії (референдуми). Одна з ключових організаційно-правових засад, що сприяє стабільному функціонуванню референдної демократії, закріплена в ст. 60 Конституції Франції: «Конституційна рада доглядає за належністю проведення референдуму, оголошує його результати» [33, с. 472].

2. За конституцією Італії референдум передбачається у разі зміни територіальних меж в країні; під час злиття існуючих областей та при створенні нових з пропозиції комунальних рад, які представляють не менш ніж третину населення, яке в цьому зацікавлене. У разі відділення провінцій та комун від однієї області та приєднання їх до іншої шляхом референдуму можуть ставитись питання про долю нових комун, змін їх назв та межі [33, с. 478].

3. Цікавою країною є Швеція. Відзначимо, що тут можна проводити різні референдуми. Наприклад, залежно від території, якими

вони охоплюються: а) загальнонаціональні (проводяться на території всієї держави); б) комунальні (проводяться на місцевому рівні). В свою чергу, від того, яку юридичну силу мають рішення, референдуми поділяються на: а) дорадчі (рішення яких мають консультативний характер); б) установчі (рішення яких мають обов'язковий характер).

Як окремий вид референдуму, прийнято виділяти конституційні, предметом яких є питання щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів.

У Швеції інституту референдуму притаманні свої особливості. Так, в більшій мірі референдум виступає як дорадчий і не являється досить ефективним інструментом для участі населення під час вирішення важливих питань. Де-юре, державна влада в праві прийняти рішення, якщо воно навіть не було підтримано на референдумі більшістю громадян, однак така ситуація може призвести до того, що партія, у якої більшість в парламенті, просто втратить потенційний електорат на наступних виборах [34, с. 150].

Окрім зазначеного референдуму у Швеції можливо провести референдум, питанням якого є прийняття нової конституції або міжнародних угод, які стосуються конституційних прав та обов'язків громадян. Можливість проводити такий референдум в Швеції існує ще з 1980 року. Такий референдум має установчий характер.

Приймати участь в референдумі мають громадяни, які наділені виборчим правом. Питання щодо права громадянина брати участь здійснюється відповідно до виборчого списку. Такий список складається у відповідні терміни та за умов, які передбачені Законом про вибори. Виборці отримують спеціальні картки для голосування, в яких міститься інформація щодо участі в якому референдумі вона призначається [34, с. 153-154].

4. Не можна оминати увагою таку країну як Велика Британія, яка була одна з провідних в Європейському Союзі, однак 31 січня

2020 року не є її членом. В цьому контексті, питання референдуму якраз є досить цікавим питанням. Так, в 2016 році було проведено третій та останній референдум національного рівня якраз щодо виходу з ЄС. Якщо звернутися до історії, то першим референдумом (1975 рік) стало питання вступу Великої Британії до ЄС, а в 2011 році громадянам Британії було запропоновано прийняти або відхилити план, який передбачав перехід на оновлену систему виборів депутатів Палати громад.

Можна задати питання: чому у такій країні було так небагато референдумів? Це зумовлюється виключно неоднозначним відношенням політиків та юристів до зазначеного інституту. Противники реалізації референдуму на практиці вважають, що він зруйнує засаду верховенства парламенту. Ті, хто є нейтральними, розглядали референдум як один із засобів допоміжної апробації стосовно законопроектів, які є спірними [35, с. 108].

Повертаючись до останнього референдуму, відмітимо, що регулювання «брексіту» (вихід з ЄС) має деякі особливості. Основоположними актами нормативного характеру стали як конституційні законодавчі акти Англії (Акт про політичні партії, вибори і референдуми 2000 року, Акт про референдум щодо членства в ЄС, які прийнято спеціально для того, щоб регулювати зазначений референдум в 2015 році Парламентом Великобританії [36]), так і норми європейського права (Договір про ЄС, відповідно до якого будь-яка держава-член ЄС згідно зі своїми конституційними приписами має право прийняти рішення про те, щоб вийти з Європейського Союзу).

5. За Конституцією Іспанії принцип народного суверенітету забезпечується на підставі участі громадян в політичному житті, це і голосування на референдумах, які можуть бути конституційні чи консультативні, а також через народну законодавчу ініціативу, яка може проводитися, якщо є вимога 500 тисяч виборців. Призначення

референдуму відбувається королем з пропозиції голови уряду, яка перед цим повинна бути схвалена Конгресом депутатів [37].

Також основоположні аспекти, які регулюють референдуми, визначені в законі Іспанії «Про регулювання різноманітних видів референдуму» від 18 січня 1982 року. Також викликає інтерес положення стосовно обов'язкового референдуму, який має відношення до конституційних реформ. Так, п. 3 ст. 168 Конституції Іспанії встановлено: «схвалений Генеральними кортесами текст реформи Конституції виносяться на референдум для його ратифікації» [37].

Як приклад, виділимо референдум про незалежність Каталонії, який проводився в 2017 році. Іспанський уряд вважав проведення такого референдуму незаконним, аргументуючи, що такий референдум не закріплено в Конституції країни. З приводу цього, є рішення Конституційного суду (JCC) 103/2008, яке підтримує уряд Іспанії та відповідно до якого: «виключається можливість будь-якого всенародного запиту щодо проголошення суверенітету певної територіальної одиниці, за винятком референдуму з конституційної реформи, в якому беруть участь усі громадяни Іспанії» [33, с. 566]. Внаслідок чого Конституційний Суд призупинив дію документів, які стосуються голосування щодо незалежності.

Враховуючи все вищевикладене, можна підсумувати, що найбільш коректним та близьким для України, на нашу думку є позитивний досвід «моделі Франції» зазначеного інституту. Ніхто не сумнівається, що інсталювати таку модель у вітчизняне законодавство загалом та в теорію конституційного права, зокрема, на даний момент просто не можливо, бо на це є різні причини, в першу чергу політичного характеру.

Отже, за правом Європейських країн можна чітко прослідкувати впровадження референдумів та їх практику реалізації щодо державного управління. Ідея безпосереднього народовладдя є частиною конституційного законодавства багатьох країн ЄС.

РОЗДІЛ 3

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ РЕФЕРЕНДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

3.1. Інститут референдуму і реформування системи державного управління

Історія розвитку та становлення референдумів в Україні формувалася через призму світового розвитку зазначеного інституту. Питання референдуму в нашій країні завжди є актуальним та викликає інтерес зі сторони громадян та вчених, оскільки сьогодні як ніколи наша держава на шляху кардинальних змін, які пов'язуються з більшою частиною сфер та сприяють розвитку громадянського суспільства.

Практика конституційних референдумів, які проводилися в Україні зводиться до проведення двох основних: 1) Всеукраїнський референдум від 1 грудня 1991 року; 2) Всеукраїнський референдум від 16 квітня 2000 року. Слід відзначити, що була ще спроба провести референдум у 2006 році, однак він так і не був реалізований. Тож, пропонуємо розглянути українські референдуми змістовніше.

Всеукраїнський референдум 1991 року та його проведення, без усіляких сумнівів, було подією епохального масштабу, яка кардинально змінила історичну сторінку та долю народу України.

Відмітимо думку правознавця В. Василенко, який наголошував, що: «референдум мав за мету показати, що джерелом української незалежної державності є не кулуарні домовленості представників окремих політичних сил, а воля українського народу, і тим самим стати вищою формою легітимізації Акта проголошення незалежності України. Підтвердження Акта проголошення незалежності України на всеукраїнському референдумі було покликано забезпечити невідворотність процесу творення української незалежної держави і

сприяти його завершенню в умовах свободи поза межами Радянського Союзу» [38].

Проведення цього референдуму було обумовлено і міжнародними чинниками, оскільки всеукраїнський референдум, питанням якого є «незалежність», в силу розповсюджених періодом «оксамитовий революцій» 90-х років ХХ ст. у Європі традицій запроваджувати цю форму волевиявлення народу для того, щоб формувати нові республіки і дозволяло нашій державі досягти нового в своїй історії статусу на міжнародному рівні як суверенної та незалежної держави.

Всеукраїнський референдум був проведений у чітко поставлені строки та демократичним способом, порушення були формальними. Цей референдум підніс та об'єднав громадян всіх національностей навколо однієї мети – розбудувати Українську державу. Символічним є і те, що в цей же день, 1 грудня 1991 року було проведено і перші в історії України вибори Президента як глави держави.

Результати референдуму були дуже переконливими – 90,3 % громадян Української РСР проголосували «За», тим самим підтвердивши Акт щодо проголошення незалежності України [39, с. 153]. Причинами такої шаленої активності було те, що, по-перше, багато століть закладалось та формувалось прагнення народу до того, щоб у них була своя справжня держава, по-друге, народ вірив у свої сили та можливості, а по-третє, починався розпад Радянського Союзу. В цілому результати цього довели та не викликали вже ні в кого сумнівів в тому, що український народ прагне мати свою власну державу. Звичайно, ключовою задачею було зберегти незалежність та суверенність і не допускати помилок, які були зроблені в історичному становленні.

З наступного дня після референдуму Україну почали вітати багато держав з незалежністю. Між іншим, як свідчать українські правознавці,

в період з 1991 до 1992 року України, було визнано сотнею країн світу [1, с. 66].

Всеукраїнський референдум загалом та перші президентські вибори, зокрема – підтвердили прагнення народу України жити в незалежній та демократичній державі, а також бути самостійними під час вирішення внутрішніх проблем економічного та політичного характеру.

Значення цього референдуму неможливо переоцінити. Перший всеукраїнський референдум засвідчив єдинство в прагненні абсолютної більшості громадян до національного суверенітету та своєї держави, отримав особливий статус і став символом, який утверджує народ України як рівноправного члена на міжнародній арені [40, с. 42].

Як підсумок, зазначимо, що всеукраїнський референдум від 1 грудня 1991 року є першим та позитивним досвідом в контексті організації та проведення конституційних референдумів, який показав приклад безпосередньої демократії на практиці.

Продовжуючи, зазначимо, що наступний конституційний референдум від 16 квітня 2000 року характеризується великою кількістю проблемних питань, які стосувалися як підготовки, так і правових оцінок його наслідків, багато з яких, між іншим, по сей день не вирішені. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України та важливість конституційних референдумів в ЄС, напрацювання напрямів, які б вирішували ці проблеми, є більш ніж нагальними.

Після прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року [41] починається новий етап щодо функціонування органів державної влади та життєвого шляху держави. Відмітимо, що Конституцією гарантувалась незалежність держави, сформувались базові орієнтири та комплекс суспільних цінностей, тобто все, що забезпечує політичну та економічну систему; реалізовано передумови для того, щоб держава та суспільство функціонувало та розвивалось незалежно від того,

який орієнтир у політичних партій; сформовано обсяг повноважень кожної гілки влади тощо.

Однак, проблеми відносин між законодавчою владою та Президентом Конституція, на жаль, не вирішила, як наслідок – це стало передумовою для того, щоб звернутися до референдуму. В жовтні місяці 1998 року президент виступив з ініціативою провести референдум, питанням якого було позбавлення недоторканності народних депутатів, на що пізніше, депутати закликали зібрати підписи в підтримку провести всеукраїнський референдум, питанням якого є дострокове припинення повноважень президента України.

Тим не менш, референдум з ініціативи Президента України по своїй суті міг би покласти кінець конфлікту, який розмежовує повноваження органів державної та виконавчої влади на підставі внесення конкретних змін до Конституції. Але все ж таки по сьогоднішній день існує дискусія стосовно питання, який зміст був притаманний референдуму 16 квітня 2000 року і чи мали його результати взагалі обов'язковий характер? Для того, щоб з'ясувати це питання, потрібно проаналізувати основні обставини та наслідки цього референдуму.

Нагадаємо, що для проведення референдуму необхідно було зібрати 3 млн підписів, що і було зроблено до середини 2000 року. Пізніше, Указом Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. № 65/2000 [42] встановлено наступне: «виникла нагальна необхідність консолідації суспільства для вирішення найважливіших соціально-економічних проблем, забезпечення ефективного функціонування всього державного механізму в Україні, подолання багаторічного протистояння і конфронтації між різними політичними силами, органами законодавчої і виконавчої влади» [42].

В цьому ж Указі було окреслено питання, які ставилися на референдум:

1) «Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення статті 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України», яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та відповідне доповнення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України?»»;

2) «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України: «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?»»;

3) «Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?»»;

4) «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?» [42].

Вже 16 квітня 2000 року було проведено всеукраїнський референдум за народною ініціативою по питанням, які перелічені вище, підсумком яких стала позитивна відповідь суспільства України [42;43].

За результатами референдуму явка була 81,15 % громадян з правом голосу. Рішенням Конституційного Суду України реалізація результатів всеукраїнського референдуму покладається на Верховну Раду України. Однак, ці зміни до Конституції та інших законодавчих актів так і не було внесено парламентом. Імплементация результатів постійно «затягувалась» та відхилялась. Інтереси українського народу народних депутатів абсолютно не цікавили і їх думка не мала ніякої ваги.

Необхідно вказати, що винесені питання на референдум були дуже загально наповнені змістом. Тобто, в майбутньому їх необхідно було конкретизувати та належним чином оформити в правовому полі. І коли Конституційний Суд доручив це Верховній Раді України, на нашу думку, це було помилкою, тому що народні депутати взагалі не були зацікавлені в тому, щоб вносити зміни та поправки до Конституції України [40, с. 42].

Також, окрім ігнорування інтересів українського народу, ще нівелювалися правові засади держави. Так, згадаємо ст. 45 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (який втратив чинність), однак яким передбачалося: «Зміна або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом. Зміну або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, може здійснити також відповідно Верховна Рада України, Верховна Рада Республіки Крим, місцева Рада народних депутатів більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів з обов'язковим затвердженням на референдумі, який повинен бути проведений протягом шести місяців після внесення зміни або скасування» [44].

Після всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року більше він не проводився, що вказує на порушення зазначеної норми. Сам же референдум підірвав правовий статус Конституційного Суду України та його рішення, які згідно з положеннями Конституції України повинні бути обов'язковими для виконання, остаточними і які не можуть оскаржуватися, бо законопроект про внесення змін до Конституції так і не був реалізований в життя.

Узагальнюючи, можна вказати, що цей референдум провалився та не виконав ключову ціль, чітко окреслив проблеми та недоліки політичного та правового характеру і знизив довіру українського народу до впровадження такої форми безпосереднього волевиявлення як референдум.

Підсумовуючи, зазначимо, що першим всеукраїнським референдумом від 1 грудня 1991 року було підтверджено Акт щодо проголошення незалежності України. Значення цього референдуму неможливо переоцінити, він засвідчив єдинство в прагненні абсолютної більшості громадян до національного суверенітету та своєї держави, отримав особливий статус і став символом, який утверджує народ України як рівноправного члена на міжнародній арені.

Метою другого всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 року було опитування громадян України щодо реформування системи державного управління.

Питання, які виносилися на референдум та стосувалися змін до Конституції України та інших законодавчих актів не були реалізовані у зв'язку з тим, що парламент, на який покладался обов'язок їх імплементувати, цього так і не зробив через відсутність волі політиків та діючого механізму.

В цілому, цим референдумом було встановлено велику кількість проблемних питань політичного та правового характеру, які підірвали

довіру у громадян України та світової спільноти до інституту референдуму як безпосередньої форми прямої демократії.

3.2. Проблеми референдуму та питання вдосконалення правової регламентації

Наслідком «Революції Гідності», підписання Угоди про асоціацію, воєнних дій на Донбасі та анексії Криму, політики децентралізації, постало питання більш широкої участі громадян у вирішенні важливих проблем національного значення. Ці фактори посилюють інтерес політиків, наукової спільноти та більшої частини громадян до прояву однієї з найважливіших форм прямої демократії – референдуму.

Тема проведення референдумів в нашій державі провокує питання складного характеру, серед яких, ключовим є недосконале чинне законодавство, яке викликає невизначеність та подвійні стандарти ситуації, що породжує умови для систематичних порушень, фальсифікацій та маніпуляцій результатами референдуму у осіб, які в цьому заінтересовані.

Зазначимо, що на сьогоднішній день інститут референдуму в Україні визнано неконституційним. Тому виникає ще більша нагальність розглянути чинники та проблеми, які посприяли такому рішенню, а також визначимо можливі шляхи удосконалення правової регламентації референдуму.

В першу чергу, виокремимо процедуру щодо проведення референдумів. Так, відповідно до ст. 29 основоположного Закону України «Про всеукраїнський референдум» було встановлено: «загальний порядок здійснення народної ініціативи» [45]. Відповідно до ч. 4 зазначеної статті: «збір підписів під вимогою щодо проведення всеукраїнського референдуму з певного питання проводиться протягом сорока днів з дня реєстрації відповідної ініціативної групи

всеукраїнського референдуму, яка пропонує винести відповідне питання на всеукраїнський референдум» [45]. Враховуючи, що провести референдум за народною ініціативою видається можливим за умови, якщо було зібрано три мільйони підписів громадян України та за умови, що ці підписи було зібрано у 2/3 областей, то строк у вигляді 40 днів, на нашу думку, є мізерним. Другий момент, який викликає питання, коли підписи було зібрано та направлено до Центральної виборчої комісії, на яку покладається обов'язок їх підрахувати, обробити. На проведення цієї процедури ЦВК має 7 днів, що також є досить некоректним та малим строком, щоб обробити такий великий об'єм інформації.

В свою чергу, відповідно до ст. 47 Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачено вимоги щодо організації та роботи комісій з проведення референдуму. Так, ч. 5 зазначеної статті встановлює: «засідання комісії референдуму є повноважним за умови присутності більше половини членів комісії від складу цієї комісії. В день голосування та під час підрахунку голосів повноважним є засідання комісії референдуму незалежно від кількості присутніх на ньому членів комісії референдуму» [45]. Якщо говорити по факту, повноважність комісії в день голосування та під час підрахунку голосів є формальністю. Більш того, якщо достроково було припинено повноваження члена комісії референдуму за день до голосування або в сам день голосування, рішення щодо включення іншого представника до складу комісії розглядається виключно з подання державної адміністрації. Така норма викликає тільки неоднозначність та слугує причиною для зловживанням своїм повноважень. Також відсутня регламентація, що стосується граничної кількості питань, які можуть бути предметом референдуму і немає вимоги про мінімальний поріг явки громадян для того, щоб референдум було реалізовано. Фактично,

рішення може бути прийнято більшою частиною громадян, які прийняли участь у референдумі.

Звернемо увагу на те, що чинне законодавство дає можливість приймати нормативно-правові акти на референдумі, при цьому обходити парламент. Так, в рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року зазначено: «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України» [46]. Проте, на сьогодні, зазначений порядок немає свого закріплення ні за Конституцією України, ні в будь-якому іншому законодавчому акті. І сьогодні немає прозорої ясності, хто ж має конкретне право створювати такі законопроекти, яким чином можна враховувати пропозиції та який порядок їх прийняття в майбутньому, якщо їх буде схвалено на референдумі.

Здійснивши аналіз Закону України «Про всеукраїнський референдум», можна стверджувати, референдум в нашій країні як інструмент волевиявлення ще немає справжнього ефекту, який би сприяв вирішувати політичні питання громадськості, що спрямовуються на те, що будувати міцну державну політику, бо в Законі до сих пір не існує чіткої процедури набрання результатами чинності у разі проведення референдуму та прийняття позитивного рішення з питань, які підіймалися. Як наслідок, це спотворює та знищує таке право як свобода народного волевиявлення.

Продовжуючи, визначимо, чому ж Закон України «Про всеукраїнський референдум» наразі є неконституційним. Свого часу, народні депутати та самі громадяни не раз говорили, що цей Закон повністю не відповідає Конституції України, з чим були звернення

до Конституційного Суду України. Враховуючи аналіз, який надано нами вище, можемо з цим погодитись, але не в повній мірі.

24 березня 2016 року розглядалося подання 57 народних депутатів, трохи пізніше було забезпечено конституційне провадження з цього питання. Змістом звернення є те, що окремі положення основоположного Закону про референдум не відповідають Конституції і, як наголошувалося депутатами, під час прийняття цього Закону були процесуальні порушення: перевищення своїх повноважень парламентом у вигляді обмеження прав законодавчої ініціативи народних депутатів, а також обмеження деяких повноважень комітетів Верховної Ради України.

26 квітня 2018 року Конституцій Суд України визнав Закон України «Про всеукраїнський референдум» неконституційним, встановив: «нелегітимність його мети та невідповідність його положень вимогам Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що Закон № 5475 повністю суперечить Конституції України» [47].

Експертами Центру з політичних та правових реформ було зазначено, що таке рішення зупинило можливість проводити маніпулятивні національні референдуми та уберегло від того, щоб проводилися референдуми, які замінюють народне волевиявлення та реалізують рішення влади за рахунок інституту прямої демократії. Зі слів цих же експертів, було виділено основні проблеми та недоліки зазначеного Закону, серед яких виділяють:

– процедуру внесення змін до Конституції України, що виключає парламент від здійснення процесу стосовно перегляду Конституції та яка не відповідає положенням Конституції, що і регламентує порядок внесення поправок та змін;

– відсутні норми, які б передбачали проводити публічні консультації стосовно проектів винесених рішень на референдум;

- відсутні норми, які забезпечують гарантії незалежності комісії з референдуму;

- існування законодавчої прогалини, коли ЦВК може вибірково блокувати ініціативи стосовно того, щоб проводити референдуми з питань процедурного характеру;

- існування законодавчої прогалини, яка дає можливість ухвалити на референдумі рішення меншістю виборців, оскільки відсутнє положення про мінімальний поріг явки [48].

Тобто, сьогодні на законодавчому рівні дію референдуму призупинено. Однак, є стрімкі поштовхи в цьому питанні. Згідно з Планом законодавчого забезпечення реформ, новий Закон про референдум повинні були прийняті ще у 2016 році. Перший проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 2145а був зареєстрований в 2015 році. За цим проектом передбачається закріпити положення, яким всеукраїнський референдум буде проводитись згідно з вимогами Конституції України і враховувати рекомендації Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) Ради Європи [49, с. 122]. З останніх новин, 28 лютого 2020 року робочою групою ВР з питань по розробці законопроектів у сфері народовладдя було схвалено заключний варіант законопроекту «Про всеукраїнський референдум», який в найближчому «майбутньому» планують оприлюднити та надати на обговорення громадськості.

Узагальнюючи, виділимо та погодимось з думкою Н.Р. Пришляка, який виокремлює основоположні проблеми референдуму як інституту безпосередньої демократії в Україні:

- змога застосовувати референдум політичними силами у власних інтересах;

- проблеми некоректної постановки питань, які є предметом референдуму;

– специфічність референдуму, який не є механізмом щодо вираження народного волевиявлення, а слугує як підхід, який аналізує стан думки громадян в конкретний період часу [50, с. 94-95].

З огляду на вищевикладене, можна запропонувати напрями удосконалення, які дозволять закріпити та унормувати інститут референдуму на законодавчому рівні:

– доробити законопроект «Про всеукраїнський референдум» та прийняти оновлений Закон України, який буде відповідати чинному законодавству, містити чітку процедуру проведення референдуму, враховуючи стандарти ЄС;

– вивчати передовий досвід зарубіжних країн щодо правової регламентації референдуму та вносити необхідні зміни до вітчизняного законодавства в зазначеному питанні з врахуванням сучасних реалій;

– запровадити налагоджений механізм, який дасть змогу реалізовувати рішення, що будуть прийматися майбутніми референдумами на практиці;

– забезпечити реалізацію окремого законодавчого акту, який би регламентував процедуру проведення місцевих референдумів;

– організовувати заходи та розробляти методики, які будуть інформувати населення щодо етапів підготовки референдуму, оскільки громадяни України є досить необізнаними в цьому питанні;

– запровадити дієву систему електронного кабінету для того, щоб організовувати референдуми. Вік передових технологій не стоїть на місці, існуюча практика передових країн доводить дієвість такого підходу. Окрім того, фінансові витрати на проведення референдуму в онлайн-режимі будуть значно меншими ніж при проведенні референдумів в традиційному варіанті. І що важливо, результати таких референдумів мають абсолютну захищеність.

Таким чином, враховуючи той факт, що сьогодні референдум в Україні знаходиться в «замороженому» стані у зв'язку з невідповідністю

положенням Конституції України, однак це не відмінняє те, що він в будь-якому разі залишиться основною формою безпосередньої демократії.

ВИСНОВКИ

У дослідженні наведено теоретичне узагальнення наукового завдання, яке полягає у з'ясуванні дієвості конституційно-правових основ референдної демократії в світі та в Україні, визначенні проблемних питань та можливих рекомендацій щодо їх вирішення. Головні науково-теоретичні та практичні результати дослідження викладені в таких висновках:

1. Історія становлення та розвитку референдумів демонструє те, що їх родоначальником є Швейцарія. На шляху становлення референдумів ставали значні складності, які гальмували утвердження зазначеного інституту, але все ж таки, розвиваючись, він закріпився в більшій частині країн світу та здобув визнання народу і на сьогоднішній день являється одним із найефективніших засобів, за допомогою якого народ вправі контролювати роботу органів державної та місцевої влади.

2. Встановлено, що на поняття і зміст категорії «референдум» за правовими системами світу впливають різні фактори (політико-правовий режим, конституційний лад, правові традиції, техніко-юридичний рівень законотворчої роботи в кожній окремій державі), які і обумовлюють різноманітність підходів та поглядів на вказаний інститут.

Враховуючи велику кількість поглядів щодо тлумачення «референдуму» серед наукової доктрини та той факт, що за кожною конституційно-правовою системою тієї чи іншої держави існує своя унормована модель референдуму, вбачається за доцільне сформулювати наступне його визначення. Референдум – це форма безпосередньої демократії, зміст якої проявляється під час волевиявлення визначеного законом тієї чи іншої країни числа громадян стосовно найбільш важливіших питань державного і суспільного життя. Цим визначенням розкривається і його значення.

3. Швейцарія як «родоначальниця» референдуму, своїм досвідом показала проходження усіх етапів від формування до вдосконалення цього інституту, та як наслідок, розділила референдуми на обов'язкові та факультативні, подолавши систему, в якій голос народу був другорядним під час вирішення питань державного значення.

На сьогоднішній день, референдум в Швейцарії активно використовується громадянами для того, щоб вирішувати важливі для суспільства та держави питання. Особливістю є те, що правова культура виборців в Швейцарії знаходиться на досить високому рівні, що дає їм змогу впливати на прийняття рішень, які в кінцевому результаті призводять до внесення змін в акти конституційного характеру, прийняття або скасування окремих законів, а також міжнародних актів.

Без перебільшення, Швейцарія слугує найкращим прикладом при проведенні референдумів, який можна впроваджувати в будь-якій державі.

Американська модель референдної демократії говорить про її поліфункціональність, тобто конституцією передбачається проводити в штатах США усі можливі референдуми, які існують в цій країні. Однак, найбільш популярними є референдуми місцевого значення, рішення яких мають відношення до життя звичайних американців.

В процесі становлення референдної демократії до її сучасного вигляду, вона модернізувалась в конституційно-правовий режим, що сприяє об'єднанню громадян під час прийняття важливих та відповідальних рішень.

4. В умовах сучасності, референдуми за правом Європейських країн продовжують своє становлення та розвиток, але вже на більш якісному рівні. Тобто, поступово розширюється коло країн, в яких практикуються референдуми з ціллю приймати суспільно значущі рішення; поступово зростає кількість питань, які можуть виноситись на всенародне голосування; глави та уряди окремих країн ЄС все частіше

практикують консультативні референдуми з ціллю узгоджувати прийняті рішення із волею народу; процедура, за якою проводяться референдуми по ініціативі народу стає більш ліберальною.

Однак, ефективність та результативність проведення референдумів в країнах ЄС, як і раніше, залежить від того, наскільки саме суспільство готове вирішувати важливі питання публічно, а також від «доброї» волі правлячої еліти тієї чи іншої країни сприяти таким прагненням народу.

5. Першим всеукраїнським референдумом від 1 грудня 1991 року було підтверджено Акт щодо проголошення незалежності України. Значення цього референдуму неможливо переоцінити, він засвідчив єдинство в прагненні абсолютної більшості громадян до національного суверенітету та своєї держави, отримав особливий статус і став символом, який утверджує народ України як рівноправного члена на міжнародній арені.

Метою другого всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 року було опитування громадян України щодо реформування системи державного управління. Питання, які виносилися на референдум та стосувалися змін до Конституції України та інших законодавчих актів не були реалізовані, у зв'язку з тим, що парламент, на який покладался обов'язок їх імплементувати, цього так і не зробив через відсутність волі політиків та діючого механізму.

В цілому, цим референдумом було встановлено велику кількість проблемних питань політичного та правового характеру, які підірвали довіру у громадян України та світової спільноти до інституту референдуму як безпосередньої форми прямої демократії.

6. Сьогодні референдум в Україні знаходиться в «замороженому» стані у зв'язку з невідповідністю положенням Конституції України, це не відміняє те, що він в будь-якому разі залишиться основною формою безпосередньої демократії.

Серед ключових проблем та недоліків основоположного Закону України «Про всеукраїнський референдум» можна виділити наступні:

- процедуру внесення змін до Конституції України, що виключає парламент від здійснення процесу стосовно перегляду Конституції та яка не відповідає положенням Конституції, що і регламентує порядок внесення поправок та змін;

- відсутні норми, які б передбачали проводити публічні консультації стосовно проєктів винесених рішень на референдум;

- відсутні норми, які забезпечують гарантії незалежності комісій з референдуму;

- існування законодавчої прогалини, коли ЦВК може вибірково блокувати ініціативи стосовно того, щоб проводити референдуми з питань процедурного характеру;

- існування законодавчої прогалини, яка дає можливість ухвалити на референдумі рішення меншістю виборців, оскільки відсутнє положення про мінімальний поріг явки.

Основними напрямками удосконалення, які дозволять закріпити та унормувати інститут референдуму на законодавчому рівні є:

- доробити законопроект «Про всеукраїнський референдум» та прийняти оновлений Закон України, який буде відповідати чинному законодавству, містити чітку процедуру проведення референдуму, враховуючи стандарти ЄС;

- вивчати передовий досвід зарубіжних країн щодо правової регламентації референдуму та вносити необхідні зміни до вітчизняного законодавства в зазначеному питанні з врахуванням сучасних реалій;

- запровадити налагоджений механізм, який дасть змогу реалізовувати рішення, що будуть прийматися майбутніми референдумами на практиці;

- забезпечити реалізацію окремого законодавчого акту, який би регламентував процедуру проведення місцевих референдумів;

– організувати заходи та розробляти методики, які будуть інформувати населення щодо етапів підготовки референдуму, оскільки громадяни України є досить необізнаними в цьому питанні;

– запровадити дієву систему електронного кабінету для того, щоб організувати референдуми. Вік передових технологій не стоїть на місці, існуюча практика передових країн доводить дієвість такого підходу. Окрім того, фінансові витрати на проведення референдуму в онлайн-режимі будуть значно меншими ніж при проведенні референдумів в традиційному варіанті. І що важливо, результати таких референдумів мають абсолютну захищеність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Погорілко В.Ф. Референдне право України: навч. посіб. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. К.: Вид-во «Ліра-К», 2006. 366 с.
2. Янчук А.О. Основні етапи розвитку референдумів. *Держава і право: юридичні і політичні науки*. 2005. Вип. 28. С. 251–257.
3. Богатчук С.С. Всеукраїнські референдуми: їх історія і значення. *Науковий вісник: зб. наук. праць «Гілея»*. 2013. Вип. 70. С. 73–78.
4. Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политикоморфологического обзора / С.А. Котляревский. СПб., 1907. 254 с.
5. Конституційне право зарубіжних країн: підруч. / за ред. В.М. Шаповала. К.: Юрінком Інтер, 2006. 495 с.
6. Шпилькін С.В. Норвезький референдум 1905 року / [Електронний ресурс]. URL: http://www.norge.ru/folkeafsteming_nov1905/ (дата звернення: 17.03.2020).
7. Руденко В.Н. Методологія дослідження інститутів прямої демократії в сучасному суспільстві. *Правознавство*. 2003. № 4. С. 51–54.
8. Переворот «чорних полковників» в Греції / [Електронний ресурс]. Право зарубіжних країн (Греція). URL: http://www.ereading.biz/chapter.php/1016102/451/Karnacevich_500_zname_nityh_istoricheskikh_sobytiy.html (дата звернення: 17.03.2020).
9. Дашковська О. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1. С. 235–240.
10. Грей Б. Референдум по конституційним питанням в Австралії / [Електронний ресурс]. Вибори сьогодні. 1999. URL: http://www.democracy.ru/library/foreign/countries/australia/rus_199937.html (дата звернення: 17.03.2020).

11. Дюга Л. Конституционное государство. Общая теория государства / Л. Дюги. М.: Типогр. Т-ва И. Д. Сытина, 1998. 957 с.
12. Каутський К. Представительное правление / К. Каутский. СПб. : Молот: Типогр. С.М. Муллер, 1905. 94 с.
13. Палєєва Ю.С. Референдум – загальнонаціональний демократичний інститут: історія і сучасність. *Вісник Дніпропетр. ун-ту 54ан. Альфреда Нобеля. Серія: Юридичні науки*. 2013. № 1 (4). С. 43–50.
14. Kobach Kris W. The Referendum: Direct Democracy in Switzerland. Aldershot: Dartmouth Publishing [Електронний ресурс]. URL: <http://www.athene.antenna.nl/MEDIATHEEK/KOBACH1.html> (дата звернення: 17.03.2020).
15. Конституційне право зарубіжних країн / За заг. ред. В.О. Ріяки,- 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
16. Чиркін В.Є. Конституційне право зарубіжних країн / В.Є. Чиркін. М. : Юрист, 2001. 568 с.
17. Куряча М.М. Право громадян Російської Федерації на референдум: автореф. дис. ... канд.. юрид. наук: 12.00.02. Миколаїв, 2004. 26 с.
18. Баглай М.В. Конституційне право Російської Федерації / М.В. Баглай. 6-е вид., перероб. і доп. М.: Норма, 2007. 784 с.
19. Янчук А.О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні: монографія / А.О. Янчук. К.: Київ. Ун-т., 2010. 207 с.
20. Комарова В.В. Форми безпосередньої демократії в Росії: навчальний посібник / В.В. Комарова. М.: Вид-во «Ось», 1998. 158 с.
21. Конституційне право України. Навч. посіб. / В.В. Кравченко, Н.Г. Шукліна. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2012. 544 с.
22. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. / О.Ф. Скакун. Х.: Еспада, 2006. 776 с.
23. Авак'ян С.А. Конституційне право Росії: навчальний курс: підруч. посіб.: в 2 т. М.: Норма: Інфа-М, 2014. Т. 1. 864 с.

24. Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб.: Изд-во «Лань», Санкт-Петербург. Ун-т МВД России, 2000. 352 с.

25. Загальна теорія держави і права: [підруч. для студ. юрид. вищ. Навч. закл.] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АпрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АпрН України О.В. Петришина. Х.: Право, 2011. 584 с.

26. Соломонова С.А. Конституція Швейцарії: історико-правовий аспект. *Право зарубіжних країн*. 2008. № 2. С. 78–82.

27. Союзна Конституція Швейцарської Конфедерації від 18.04.1999 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ditext.com/swiss/constitution.html> (дата звернення: 20.03.2020).

28. Linder W. Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern, Haupt Verlag, 2005. S. 37.

29. Статистичні дані референдумів Швейцарії / [Електронний ресурс]. URL: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_11_03_GB.pdf (дата звернення: 17.03.2020).

30. Тревогіна В.С. Інститут референдуму в Швейцарії / *Одеський національний університет імені І.І. Мечникова*. 2018 рік. [Електронний ресурс]. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/16015/30-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 17.03.2020).

31. Джозеф Ф. Ціммерман. Учасницька демократія: відродження популізму / Джозеф Ф. Ціммерман. *Демократія: антологія* / упор. О. Проценко. К. : Смолоскип, 2005. С. 263–303.

32. Національна конференція легіслатур штатів. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ncsl.org> (дата звернення: 17.03.2020).

33. Конституції держав Європи: В 3-х т. / за заг ред. і зі вступної статті директору Інститут законодавства та порівняльного правознавства Л.А. Окунькова. М.: НОРМА, 2010. 824 с.
34. Ракитська І.А. Референдум в Швеції: особливості організації та правила. *Журнал міжнародного права*. 2015. № 3. С. 148–160.
35. Бондар М.Ю. Конституційний референдум: теорія та практика: дис. канд.. юрид. наук. Одеса, 2017. 220 с.
36. Political Parties, Elections and Referendums Act 2000: European Union Referendum Act, 2015. С. 36.
37. Конституція Іспанії. [Електронний ресурс]. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM> (дата звернення: 17.03.2020).
38. Василенко В. Грудневий референдум як найвища форма легітимації української державної незалежності (частина перша) [Електронний ресурс] URL: <http://tyzhden.ua/History/36621> (дата звернення: 17.03.2020).
39. Литвин В. Проголошення незалежної України. Україна: утвердження незалежної держави. 1992. С. 151–172.
40. Паламарчук М. Всеукраїнський референдум у політичній системі України. *Право України*. 2005. № 5. С. 42–43.
41. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96 – ВР (останні зміни: 01.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
42. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою: Указ Президента України від 15 січня 2000 року № 65/2000 / Президент України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2000. № 65/2000.
43. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року: Повідомлення Центральної виборчої комісії / [Електронний ресурс]. URL: www.cvk.gov.ua/pls/acts/New (дата звернення: 17.03.2020).

44. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 року № 1286-ХІІ (втратив чинність від 28.11.2012) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 33. Ст. 443.

45. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI (визнано неконституційним від 26.04.2018) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 44(45). Ст. 634.

46. 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 16.04.2008 № 6-рп/2008. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08> (дата звернення: 17.03.2020).

47. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-рп/2018. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60> (дата звернення: 17.03.2020).

48. Закірова С. Референдум як інструмент прямої демократії: міжнародний досвід і корисні уроки для України. [Електронний ресурс]. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2019/10.pdf> (дата звернення: 17.03.2020).

49. Ключковський Ю., Кириченко Ю. Інститут референдуму: проблеми доктрини та нормативного регулювання. *Вибори та демократія*. 2017. № 1. С. 121–126.

50. Пришляк Н.Р. Референдум як форма безпосереднього народовладдя: проблеми функціонування. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2(14). С. 93–97.