

УДК 342.573(477)

М.С. ІЛЬНИЦЬКИЙ, канд. юрид. наук,
Всеукраїнська громадська організація «Громада і
Закон»

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Ключові слова: референдум, безпосередня демократія, народовладдя, реформи, законодавство, вдосконалення

Ефективність реалізації народом своїх прав, гарантованість можливість їх втілення в життєву реальність залежить від дієвості функціонування інституту референдуму, який, в свою чергу, не дивлячись на певне оновлення правової регламентації, потребує ефективних розробок на теоретичному рівні, зміцнення та демократизації правового фундаменту завдяки здійсненню наукового пошуку в напрямку подальшої розробки шляхів удосконалення вказаного інституту.

Сьогодення України характеризується необхідністю фундаментальних змін у діяльності державних органів. Прості українці прагнуть реформи влади та наближення її до населення, а ще краще – передачу значної її частини безпосередньо у розпорядження народу. Усе це виливається у реалізацію різного роду децентралізаційних проектів та, відповідно, передачу правової ініціативи на місцевий рівень. Такий стан речей вказує на актуальність наукового дослідження референдуму як найбільш дієвого та прозорого механізму волевиявлення.

Наявність суттєвих прогалин в національному законодавстві вказує на недостатню розробленість вищевказаного питання на теоретичному рівні та потребу приведення чинного законодавства до того рівня, який забезпечить українському народові можливість втілювати свої права у реальність. Вищезазначене свідчить про актуальність та необхідність дослідження та вдосконалення конституційно-правового регулювання інституту референдуму в Україні. Тому мета дослідження полягає у

тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України надати характеристику конституційно-правовому регулюванню інституту референдуму в Україні, охарактеризувати теоретичні і практичні проблеми функціонування цього демократичного соціального інституту.

Референдум – це форма безпосередньої демократії, що полягає у прийнятті рішень визначеною законом електоральною групою шляхом голосування з найбільш важливих питань державного або самоврядного характеру (крім тих, що не є предметом референдуму). Більше того, референдум є невід’ємною складовою механізму соціально-правової дійсності.

Разом із тим, референдне законодавство України до цього часу базується на радянських підходах до демократії як до способу формальної легалізації рішень політичної еліти, цей конституційно-правовий інститут залишається надієвим. І, таким чином, народ частково позбавляється змоги реалізувати своє природне право на здійснення влади [1].

Так, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 року [2] через власну недосконалість та застарілість тривалий час не створював належних юридичних механізмів виконання конституційних положень про народний суверенітет та його реалізацію шляхом всеукраїнського референдуму. Частково вказані проблеми були вирішені у 2012 році, коли Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум» [3]. Але при цьому відкритим залишилося питання щодо правового регулювання локальних (місцевих) референдумів. Через відсутність відповідного закону неможливо провести місцевий референдум як такий, незважаючи на те, що дане право територіальних громад передбачено Конституцією України.

Ключові засади реалізації механізмів прямої демократії на місцевому рівні визначаються, передусім, у конституціях ряду країн. Подібність положень, що визначають порядок організації та проведення місцевих референдумів у різних країнах, є менш очевидною у порівнянні з регулюванням національного

референдуму [4, 5]. В унітарних державах, якими є Італія, Франція, Польща, Чехія, положення, що визначають право громадян на безпосередню участь у прийнятті важливих соціально-політичних рішень на місцевому рівні та певною мірою врегульовують основні засади його реалізації, унормовуються як в Основному Законі держави та загальнонаціональних актах, так і у нормативно-правових документах місцевого рівня. У федеративних країнах, якими є ФРН, Австрія та Швейцарія, механізми безпосередньої демократії закріплені виключно на нижчих рівнях нормативно-правового регулювання. Зокрема, у текстах конституцій суб'єктів федерації, регіональних законодавчих актах, статутах територіальних громад [6]. У Законі України «Про всеукраїнський референдум», прийнятому в листопаді 2012 року, процедура проведення місцевих ініціатив такого роду не встановлена. Центральна виборча комісія не дає дозволу на проведення місцевих референдумів через відсутність відповідного закону. Без нього неможливо провести референдум як такий, незважаючи на те, що це право передбачено Конституцією України.

Форми участі громадян в державному житті мають визначатися з врахуванням політичних традицій, що вже склалися у суспільстві. Необхідним є їх нормативне закріплення не тільки в Конституції, а й у законах, правових актах, прийнятих в системі місцевого самоврядування (статутах територіальних громад). Удосконалення законодавства у цій сфері полягає у створенні умов, за яких можливість безпосереднього волевиявлення громадян не буде повністю залежати від рішень посадових осіб. Достатній рівень теоретичних розробок з питань дієвості інституту місцевого референдуму в нашій державі, які б узгоджувалися з європейськими стандартами у сфері безпосередньої демократії на місцевому рівні, оновлення законодавства про місцеві референдуми, проведення масштабної реформи місцевого самоврядування, забезпечення належного рівня розвитку територіальних громад і задоволення їх законних прав та інтересів, освітні заходи з підвищення рівня обізнаності жите-

лів щодо можливих шляхів безпосереднього вирішення питань місцевого значення на місцевих референдумах і через інші форми локальної демократії цілком забезпечать ефективне функціонування зазначеного інституту в Україні.

Відповідно до Конституції України [1], всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Необхідно відмітити потяг українців до самостійного вирішення проблеми доступності безпосереднього керування державою – вже зараз при зборі підписів для організації всеукраїнського референдуму українцями використовується спрощена електронна форма, доступна в мережі Інтернет, де, вказавши e-mail адресу, причину підписання та деякі анкетні дані, можна підписати петицію [4]. Проте, через недосконалість ідентифікації таких підписів, дана проблема потребує подальшого вивчення. Виходом могло б стати використання електронних цифрових підписів згідно із законом [5].

Не менш важливим є вдосконалення роботи інституту референдуму в нашій державі шляхом масового інформування населення щодо особливостей та суті його функціонування, етапів ініціювання та підготовки, які передбачені законодавством, адже обізнаність громадян з цього питання є дуже низькою. Мало хто з них володіє достатньою інформацією щодо способу та процедури втілення своєї волі у життя. До такої освітньої роботи необхідно залучати фахівців вищих навчальних закладів, створити певну програму дистанційного навчання, яка б обов'язково включала у себе такі навчальні матеріали, як відеолекції, з якими громадяни могли б ознайомитися через мережу Інтернет. Але друкована продукція також є необхідною, адже у багатьох громадян, які мають право голосу, відсутня можливість доступу до використання Інтернет-мережі.

Слід виокремити законодавчий та інформативний шляхи вдосконалення функціонування інституту референдуму в Україні. Необхідним є внесення змін до чинного Закону України «Про всеукраїнський референдум» щодо спрощення процедури здійснення збору підписів для ініціювання його проведення та самого голосування за допомоги ідентифікації особи, яка голосує, через використання електронних цифрових підписів. Також, беручи до уваги досвід інших країн щодо проведення місцевих референдумів та їх ролі у результативному вирішенні питань місцевого значення безумовно необхідно є розробка нової міцної законодавчої бази для проведення місцевих референдумів в Україні. Не менш важливим є вдосконалення роботи інституту референдуму в нашій державі шляхом масового інформування населення щодо особливостей та суті його функціонування, етапів ініціювання та підготовки, які передбачені законодавством. Статті, програми, конференції та круглі столи, опитування громадян, друкована роз'яснювальна продукція можуть підняти рівень правової свідомості населення.

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що наявність спрощеної та доступної процедури безпосереднього впливу народної думки на державне сьогодні могла б цілком зняти соціальну напругу в суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» : від 03.07.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>.
3. Закон України «Про всеукраїнський референдум» : від 06.11.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.
4. Збір підписів у підтримку всеукраїнського референдуму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://secure.avaaz.org/ru/petition/Srochno_vsem_neravnodushnym_Sbor_podpisey_dlya_organizacii_vseukrainskogo_referenduma/?kFOIMgb.
5. Закон України «Про електронний цифровий підпис» : від 22.05.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.
6. Каплан Ю. Пряма демократія на місцевому рівні: форми і механізми здійснення в розвинених країнах світу / Каплан Ю. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli2009/30.htm>.

Ільницький М. С. Референдум як форма безпосередньої демократії в Україні / М. С. Ільницький // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 103–105 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_20.pdf

Виявлені недоліки національного референдного законодавства та запропоновані шляхи їх усунення. Показані особливості проведення правового регулювання референдумів в унітарних та федеративних державах Європи та можливості використання зарубіжного досвіду в Україні.

Ильницкий М.С. Референдум как форма непосредственной демократии в Украине

Выявлены недостатки национального референдного законодательства и предложены пути их устранения. Показаны особенности проведения правового регулирования референдумов в унитарных и федеративных государствах Европы и возможности использования зарубежного опыта в Украине.

Ilnitsky M.S. The Referendum as a Form of Direct Democracy in Ukraine

It was disadvantages of the national reference legislation and the ways of their elimination. The peculiarities of the legal regulation of referendums in unitary and federal states in Europe and the possibility of using foreign experience in Ukraine made.