

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.38>

РЕФЕРЕНДНА ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Ромців О.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії права та конституціоналізму
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

Харченко А.,
*студентка
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

Ромців О., Харченко А. Референдна демократія в Україні: проблеми та шляхи вдосконалення.

Стаття присвячена аналізу конституційно-правових засад всеукраїнського референдуму в Україні, розгляду практики його проведення, а також виявленню проблем у правовому регулюванні й механізмах реалізації.

У статті зазначається, що всеукраїнський референдум є важливим інструментом прямої демократії, що надає громадянам можливість впливати на прийняття рішень державного значення. Проте чинна правова база, яка регулює проведення референдумів в Україні, має суттєві нормативно-правові та процедурні недоліки, що створюють перешкоди для ефективної реалізації цього інституту. Недосконалість законодавства ускладнює проведення референдумів відповідно до демократичних стандартів, а політичні чинники можуть перешкоджати забезпеченню прозорості та неупередженості процесу. І вирішення цих проблем є необхідною умовою для розвитку стабільної системи прямої демократії в Україні.

У статті зазначається, що політична ситуація в Україні, включаючи питання верховенства права, війни на сході та економічної нестабільності, створює ризики для референдумів. Зокрема, існує ймовірність маніпуляцій з боку політиків або використання референдумів для підризу демократичних інститутів. Такі референдуми можуть спричинити додаткову суспільну поляризацію, особливо якщо питання будуть стосуватися суперечливих тем, як-от вступ до ЄС чи НАТО або статус мови.

Окреме місце виділяється можливим шляхам вдосконалення законодавчих норм для забезпечення ефективності та прозорості процесу референдуму. Зокрема, звертається увага на нормативні обмеження, процедурні недоліки та політичні виклики, що впливають на можливість реалізації референдумів у відповідності до демократичних стандартів. Розглядається питання відповідності українського законодавства міжнародним нормам і принципам проведення референдумів та аналізується зарубіжний досвід, який може бути корисним для вдосконалення правових основ всеукраїнського референдуму.

Законодавство України щодо референдумів в цілому відповідає міжнародним стандартам, однак потребує подальшої гармонізації для відповідності демократичним принципам і міжнародним нормам. Серед ключових рекомендацій міжнародних організацій, таких як Венеціанська комісія, виділяються прозорість процесу референдуму, забезпечення свободи вираження волі громадян та залучення парламенту до контролю за його проведенням.

Ключові слова: всеукраїнський референдум, пряма демократія, вдосконалення законодавства, практика проведення референдумів, демократичні стандарти, політична участь громадян.

Romtsiv O., Kharchenko A. Referendum democracy in Ukraine: problems and ways to improve.

The article is devoted to the analysis of the constitutional and legal framework of the all-Ukrainian referendum in Ukraine, consideration of the practice of its holding, and also to the identification of problems in legal regulation and implementation mechanisms.

The article notes that an all-Ukrainian referendum is an important instrument of direct democracy which provides citizens with the opportunity to influence decision-making of national importance. However, the current legal framework governing referendums in Ukraine has significant regulatory and procedural shortcomings which create obstacles to the effective implementation of this institution. Imperfect legislation makes it difficult to conduct referendums in accordance with democratic standards, and political factors can impede the transparency and impartiality of the process. Solving these problems is a prerequisite for the development of a stable system of direct democracy in Ukraine.

The article notes that the political situation in Ukraine, including the rule of law, the war in the east and economic instability, poses risks to referendums. In particular, there is a possibility of manipulation by politicians or the use of referendums to undermine democratic institutions. Such referendums may cause additional social polarisation, especially if the questions relate to controversial topics such as EU or NATO membership or language status.

Special attention is paid to possible ways to improve the legal provisions to ensure the effectiveness and transparency of the referendum process. In particular, attention is drawn to the regulatory limitations, procedural shortcomings and political challenges that affect the possibility of implementing referendums in accordance with democratic standards. The article also examines the compliance of Ukrainian legislation with international norms and principles of referendums and analyses foreign experience that may be useful for improving the legal framework of the all-Ukrainian referendum.

Ukraine's referendum legislation is generally in line with international standards, but requires further harmonisation to be in line with democratic principles and international norms. The key recommendations of international organisations such as the Venice Commission include transparency of the referendum process, ensuring freedom of expression and involvement of the parliament in overseeing the referendum.

Key words: all-Ukrainian referendum, direct democracy, improvement of legislation, referendum practice, democratic standards, political participation of citizens.

Постановка проблеми. Інститут всеукраїнського референдуму є ключовим елементом системи прямої демократії, оскільки надає громадянам можливість безпосередньо впливати на прийняття рішень державного значення. Актуальність дослідження цієї теми обумовлена необхідністю створення надійної правової основи для проведення референдумів, яка відповідає б як сучасним демократичним стандартам, так і міжнародним нормам. У політичних реаліях України інститут референдуму відіграє особливу роль у забезпеченні права громадян на участь у державному управлінні, а також сприяє зниженню рівня політичної напруги через включення населення у процес прийняття рішень. Однак недоліки в законодавстві, які стосуються організації та проведення референдумів, ускладнюють реалізацію цього права на практиці. Вивчення та вирішення цих проблем є важливим кроком до створення ефективної системи демократичного волевиявлення, що здатна відповідати сучасним викликам та потребам українського суспільства.

Метою статті є визначення основних конституційно-правових проблем всеукраїнського референдуму в Україні, аналіз існуючого законодавства та його відповідності міжнародним стандартам, а також розробка рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання.

Стан опрацювання проблематики. Питання форм безпосередньої демократії, в тому числі й всеукраїнського референдуму, досліджувалися багатьма вітчизняними вченими, зокрема І.П. Бутком, Ф.Г. Бурчаком, Г.М. Волянською, В.Б. Ковальчуком, М.І. Козюброю, Л.Т. Кривенко, П.Ф. Мартиненком, В.Ф. Мелашенком, О.М. Мироненком, О.Г. Мурашиним, В.Ф. Погорілком, П.М. Рабіновичем, В.М. Селівановим, В.Я. Тацієм, В.М. Тодикою, Є.А. Тихоновою, М.В. Цвіком, В.М. Шаповалом, Ю.С. Шемшученком, Л.П. Юзьковим тощо. Однак комплексний підхід до розв'язання проблем практичного проведення всеукраїнського референдуму з урахуванням сучасних викликів досліджений недостатньо, що обумовлює потребу в подальших наукових розвідках.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні розвиток громадянського суспільства та побудова правової української держави все ще тривають, незважаючи на багато викликів. Ключовою частиною демократії є залучення громадян до формування майбутнього держави. У Конституції України народ визнається носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Він може здійснювати владу через представників як на державному, так і на місцевому рівнях, а також безпосередньо. Як зазначено у статті 69 Конституції, народна воля може бути виражена шляхом виборів, референдумів та інших методів прямої демократії [1].

За допомогою референдуму люди можуть вирішувати основні соціальні, економічні та політичні питання, а також вирішальні міждержавні питання. Забезпечення цього права передбачає стандартний процес референдуму, який став поширеним лише в минулому столітті, коли демократичні уряди виникли у всьому світі, дозволяючи громадянам впливати на управління та майбутнє своїх націй. Про ефективність референдумів свідчить їх часте використання в усьому світі. Насправді лише у 2020 році в різних країнах відбулося близько двадцяти референдумів. Швейцарія лідирує в практиці референдуму, проводивши їх тричі за один рік [2].

Ця закономірність зберігалася і в 2021 році. У Швейцарії відбулося чотири національні референдуми, на яких загалом 6 питань прийшли з народних ініціатив та 7 – від факультативних державних органів. Теми включали зниження податків, пандемію Covid-19, одностатеві шлюби, захист навколишнього середовища та боротьбу з тероризмом. Це ілюструє міцні традиції прямої демократії, які дозволяють громадянам активно брати участь у формуванні політики та контролювати дії уряду на всіх рівнях [3].

11 квітня 2021 року набув чинності закон України «Про всеукраїнський референдум». Цей закон дозволяє поставити лише одне питання на референдумі, на відміну від попередніх законів, які дозволяли кілька питань. Референдум не може відбуватися поряд з черговими або спеціальними національними виборами або черговими місцевими виборами. Це нововведення спрямоване на спрощення процесу голосування та підвищення ясності для виборців, що може призвести до більшої участі громадян у референдних процедурах [4].

Референдум може охоплювати зміни до розділів I, III та XIII Конституції України; значні національні питання; зміни на території України; а також скасування українських законів або окремих положень. Теми, які суперечать Конституції України та іншим правовим документам, а також ті, що загрожують незалежності, державному суверенітету та територіальній цілісності України, не можуть бути включені до загальнонаціонального референдуму. Не можуть виноситися на референдум і питання податків, бюджету, амністії, а також ті, що перебувають у віданні органів правопорядку, прокуратури чи суду. Цей закон також передбачає детальні правила щодо ініціативи проведення референдуму, що дозволяє громадянам легше висловлювати свої думки з важливих питань суспільного життя.

Конституція України дозволяє проводити місцеві та загальнонаціональні референдуми, але протягом останніх десяти років не існує правової бази для місцевих референдумів, про це згадується лише Конституція та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проект Закону про місцевий референдум був поданий 19 травня 2021 року [5].

18 лютого 2022 висвітлили основні ідеї та пропозиції Венеціанської комісії та думки провідних юридичних експертів щодо цього питання. Тема місцевих референдумів включає те, чи можна задавати одне чи декілька питань, як надати інформацію для місцевих референдумів, підвищення правової обізнаності громадян, роль органів місцевого самоврядування, джерела фінансування, зниження або усунення 50% кворуму, який сьогодні дуже важко задовольнити, та інші супутні теми досі відкриті для обговорення. Тому наразі можливість місцевої громади вирішувати ключові питання за допомогою місцевого референдуму нездійсненна, але зусилля щодо відповідного законодавства тривають [6].

Зважаючи на це, важливо продовжувати активний діалог між усіма зацікавленими сторонами, щоб знайти оптимальні рішення для ефективного впровадження механізму місцевих референдумів в Україні. Це дозволить не лише забезпечити більшу участь громадян у процесах прийняття рішень, але й сприятиме зміцненню демократичних основ місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 20.03.2014 № 3-рп/2014 заявив, що одностороннє самовизначення сегментом громадян та перебудови території України не допустимі, отже, будь-які зміни кордонів, засновані на самовизначенні частиною населення країни, можуть вирішуватися лише всім українським народом шляхом національного референдуму. Тому Закон не визнає права громадян на самовизначення та не допускає використання національного референдуму для вирішення цього питання, а це означає, що ця ситуація повинна обговорюватися [7, с. 179].

Відповідно до Конституції України, Президент України проводить загальнонаціональний референдум щодо затвердження змін до розділів I, III та XIII Основного закону. Всеукраїнський референдум щодо зміни території України скликає Верховна Рада України. Національний референдум, ініційований народом, оголошує Президент України. Нагляд за дотриманням Конституції України щодо питання національного референдуму здійснює Конституційний Суд України [7, с. 180].

Набрання чинності закону за народною ініціативною відбувається через десять днів після його офіційного оприлюднення, якщо не зазначено інше в законі, але не до його офіційного опублікування. Питання, яке не отримує підтримки виборців на всеукраїнському референдумі, може бути запропоновано на новий референдум лише через рік з моменту офіційного оголошення результатів цього референдуму. Закони або частини законів в Україні, які були анульовані внаслідок всеукраїнського референдуму, не можуть бути відновлені Верховною Радою в тій же формі протягом трьох років після їх скасування [4].

Інститут всеукраїнського референдуму забезпечує територіальну цілісність України від внутрішніх і зовнішніх загроз, спираючись на статтю 73 Конституції України, яка визначає, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання зміни території України [1].

Водночас, деякі науковці та експерти закликають зменшити кількість загальнонаціональних референдумів або навіть відмовитися від цього інституту через певні причини. Американський дослідник Джозеф Френсіс Ціммерман вказує на три основні недоліки референдуму: 1) «...референдум послаблює представницьке врядування...»; 2) «...референдум спонукає законодавців знімати із себе відповідальність у питаннях, що викликають сильні емоції, передаючи їх на розгляд виборців... представники уникають своєї відповідальності...»; 3) «...електорат не має достатньо інформації, щоб розсудливо підходити до складних технічних питань...» [8, с. 298].

На нашу думку, інститут референдуму не послаблює представницьку демократію, не перебирає на себе будь-яких повноважень чи компетенцій, не вносить радикальних змін у її структуру, якщо він використовується як доповнення, а не заміна представницької демократії. Крім того, народ на референдумі не вирішує технічні питання, а відповідає лише на конкретне питання референдуму («так» або «ні»).

Міжнародний репортер та оглядач «The New York Times» Макс Фішер і журналістка Аманда Тауб зазначають, що «виборці стикаються з проблемою на будь-якому референдумі: вони змушені зводити складний політичний вибір до простого «так» чи «ні» і намагати передбачити наслідки рішень, настільки складних, що навіть експерти можуть роками прагнути їх зрозуміти...» [9].

Громадський діяч О. Кошель зазначає, що необхідно «...чітко встановити червоні лінії. Щоб референдум не призвів до посилення сепаратистських тенденцій, дестабілізації суспільства... не повинно бути завуальованих питань, які могли б підвищити роль регіонів...» [10].

Слід зазначити, що завуальованих питань на референдумі бути не може, оскільки навіть у проєкті закону про місцевий референдум, який вже згадувався, встановлені чіткі вимоги щодо формулювання та змісту питання. Політичний аналітик фонду «Демократичні ініціативи» Марія Золкіна вважає, що «...цей інститут потрібен Україні. Просто слід бути готовими до того, що протягом перших 5–10 років можливі маніпуляції... місцевими політиками, бізнесменами. Але це процес виховання, який сприятиме формуванню відповідального виборця...» [11].

Варто погодитися, що інститут референдуму допомагає розвивати й удосконалювати у виборців більш свідому громадянську та правову культуру.

Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015, визначає, зокрема, потребу вдосконалення механізмів реалізації безпосередньої демократії, механізмів взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади в процесі прийняття рішень. Одним із стратегічних напрямів Національної стратегії є забезпечення права на участь в управлінні державними справами, а результатом реалізації цього напряму має, зокрема, стати «вдосконалення законодавства про всеукраїнський референдум» [12].

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у висновку № 705/20126 підкреслила, що закон «Про всеукраїнський референдум» містить низку серйозних проблем. На думку Венеціанської Комісії, найбільш суперечливими є положення, які дозволяють проводити референдум за народною ініціативою щодо нової Конституції або конституційних поправок без участі парламенту. Венеціанська Комісія неодноразово звертала увагу на недопустимість усунення парламенту від процесу конституційних змін. Так, у висновку №599/2010 було акцентовано необхідність забезпечення легітимності будь-якої конституційної реформи в Україні [13].

Забезпечити таку легітимність можна лише за умови, що конституційні зміни будуть ухвалені після широкої, відкритої та вільної суспільної дискусії за участю опозиції та громадянського суспільства, у суворій відповідності з конституційними вимогами щодо внесення змін на основі

рішень кваліфікованої більшості Верховної Ради. Венеціанська Комісія також висловлює занепокоєння, що відсутність гарантій забезпечення прав різних політичних сил, громадянського суспільства та громадян під час організації і проведення референдуму може призвести до нелегітимного конституційного референдуму за народною ініціативою.

При цьому варто зазначити, що ухвалений Венеціанською Комісією Кодекс належної практики щодо референдумів не виключає можливості прийняття конституційних змін на референдумі за народною ініціативою. Однак у цьому випадку парламент має оцінити текст, що виноситься на голосування, і може запропонувати альтернативний варіант. Таку оцінку парламент має надати у встановлені законом строки: якщо цей час минув, текст Конституції повинен бути винесений на всенародне голосування без оцінки парламенту [14].

Вартість проведення референдуму, як зазначає Р. Стефанчук, може сягати до двох мільярдів гривень, що створює значний тиск на державний бюджет. Навіть якщо обмежитись двома референдумами на рік, це може негативно позначитися на фінансових ресурсах країни [15].

Електронне голосування, яке дозволяє громадянам брати участь у референдумі, є зручним та сучасним рішенням. Однак, забезпечення вільного, добровільного і особистого голосування поза межами виборчої комісії становить виклик. Ризик примусу та підкупу буде важко виявити, про що застерігає і Магнус Ліллестрём. Він радить врахувати досвід європейських країн, таких як Естонія, де запобіжними заходами проти примусу стали можливість змінити свій вибір в електронній системі чи на дільниці та безпечна онлайн-ідентифікація виборця. Це можливо за наявності надійної електронної системи, захищеної від фальсифікацій [16].

Представник IFES Д. Ковриженко звертає увагу, що в багатьох країнах електронне голосування суттєво не підвищило явку виборців. Досвід Німеччини, Великобританії та Нідерландів показує, що після випробувань вони відмовилися від його широкого використання через недовіру громадськості [17]. Крім того, Венеціанська комісія раніше рекомендувала виключити положення про електронне голосування, оскільки процес є складним і потребує детальної регламентації в окремому документі. Однак український законодавець не врахував цю рекомендацію, і електронне голосування досі не врегульоване [17].

Висновки.

1. Реалізація референдумів в Україні стикається з низкою нормативних, процедурних та політичних обмежень, які можуть перешкоджати дотриманню демократичних стандартів. Законодавство про референдуми в Україні, зокрема попередні версії закону, містить суперечності та прогалини. Зокрема, обмеження ролі парламенту у процесах, пов'язаних із зміною Конституції, викликали критику, зокрема з боку Венеційської комісії, оскільки без залучення парламенту зростає ризик втрати легітимності прийнятих рішень.

2. Організація референдумів є ресурсозатратною. Наприклад, для ініціювання загальнонаціонального референдуму необхідно зібрати три мільйони підписів з різних регіонів за короткий термін (90 днів), що є викликом для громадських ініціатив. Важливим бар'єром є те, що підписи повинні збиратися лише на папері, оскільки електронний збір вважається недостатньо прозорим та може суперечити Конституції України. Політична ситуація в Україні, включаючи питання верховенства права, війни на сході та економічної нестабільності, створює ризики для референдумів. Зокрема, існує ймовірність маніпуляцій з боку політиків або використання референдумів для підризу демократичних інститутів. Такі референдуми можуть спричинити додаткову суспільну поляризацію, особливо якщо питання будуть стосуватися суперечливих тем, як-от вступ до ЄС чи НАТО або статус мови.

3. Для досягнення стандартів демократичних референдумів в Україні необхідно вдосконалити законодавчу базу, зменшити адміністративні бар'єри для ініціації референдумів, а також забезпечити механізми для запобігання політичним маніпуляціям.

4. Законодавство України щодо референдумів в цілому відповідає міжнародним стандартам, однак потребує подальшої гармонізації для відповідності демократичним принципам і міжнародним нормам. Серед ключових рекомендацій міжнародних організацій, таких як Венеціанська комісія, виділяються прозорість процесу референдуму, забезпечення свободи вираження волі громадян та залучення парламенту до контролю за його проведенням.

5. Закон України «Про всеукраїнський референдум» містить обмеження, які ускладнюють процес внесення конституційних змін, а також недостатньо залучає парламент у випадках, коли референдум може бути ініційований безпосередньо народом. Міжнародні стандарти пропонують,

щоб парламент мав можливість пропонувати альтернативні варіанти питань, що виносяться на референдум, як це практикується в Швейцарії та деяких європейських країнах, де участь парламенту сприяє збалансованому обговоренню питань.

6. Українське законодавство поступово запозичує досвід децентралізації з інших країн. Для прикладу, на рівні місцевих референдумів досвід багатьох європейських країн, зокрема Франції та Німеччини, свідчить про те, що референдуми можуть стати важливим інструментом децентралізації та підтримки місцевого самоврядування, що зростає в Україні у контексті реформ (як-от децентралізація адміністративних структур).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Золотарьова Я. Референдуми 2020 у світі: де і що вирішували. URL: <https://www.oporaua.org/blog/vybory/referendum/22759-referendumi-2020-u-sviti-de-i-shcho-virishuvali3>.
3. Chronologie Volksabstimmungen 2021-2022. URL: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_2021_2030.html4
4. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 № 1135-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР: станом на 30 жовт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
6. Repetto, G. (2022). The Venice Commission and the Construction of European Constitutional Law. *The Italian Review of International and Comparative Law*. URL: <https://doi.org/10.1163/27725650-01020015>.
7. Белов Д., і Данко В.Й. Правові позиції Конституційного Суду України: аналіз правової доктрини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород. 2022. С. 174–185.
8. Ціммерман Дж.Ф. Учасницька демократія: відродження популізму. Демократія: антологія. упор. О. Проценко. Київ, 2005. С. 263–303.
9. Taub A., Fisher M. Why Referendums Aren't as Democratic as They Seem *The New York Times*. URL: <https://www.nytimes.com/2016/10/05/world/americas/colombia-brexit-referendum-farc-cameron-santos.html>.
10. Жолобович І. Закон про референдум: що обіцяють українцям та чи є небезпека маніпуляцій 24 канал: URL: https://24tv.ua/zakon_pro_referendum_pro_golovni_zasadi_i_zapobizhniki_vid_manipulyatsiy_n1271637.
11. Хаустова Л. Чи потрібні українцям місцеві референдуми? Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-realiimistsevi-referendumi/29473778.html>.
12. Національна стратегія у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серп. 2015 р. № 501/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 69, ст. 2257.
13. Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» про конституційну реформу в Україні № 599/2010 (CDL-AD(2010)044). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e).
14. Кодекс належної практики щодо референдумів. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)008rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)008rev.aspx).
15. Стефанчук про референдум: Це не безкоштовна забавка, його вартість – €2 мільярди. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3181099-stefancuk-pro-referendum-ce-ne-bezkostovna-zabavka-jogo-vartist-2-milardi.html>.
16. Ліллестрём М. Переваги та ризики електронного голосування та онлайн-голосування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12905>.
17. Баконіна О. Законопроект про референдум: «за» чи «проти»? URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/197648_zakonoproekt-pro-referendum-za-chi-proti.