

Тетяна Бевз

ВСЕУКРАЇНСЬКІ РЕФЕРЕНДУМИ: ІНІЦІАТИВИ І РЕАЛІЇ

У статті розкрито проблему референдумів в Україні. Увага акцентується на формуванні законодавчої бази щодо інституту референдуму. Проаналізовані референдуми, які відбулися в Україні. Досліджено ініціативи скликання референдумів упродовж останніх десятиріч. Особливу увагу звернуто на ініціативи скликання референдумів у 2013 р.

Ключові слова: референдум, інститут референдуму, Україна, закон, законодавча база, народна ініціатива.

Tatiana Bevz National referendum: initiatives and realities. *This article deals with the issue of referendums in Ukraine. The author takes into consideration the development of a legislative framework for referendum institute. Referendums that were hold in Ukraine, initiatives*

to call referendums over the past decades and especially the initiatives that were in 2013 are analyzed in the article.

Keywords: *referendum, referendum institute, Ukraine, law, legislation, national initiative.*

Інститут референдуму функціонує в Україні порівняно короткий час*. Проте уже накопичено певний досвід підготовки та проведення референдумів як всеукраїнських, так і місцевих, а також сформована певна законодавча база. 3 липня 1991 р. було прийнято Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Значний проміжок часу референдуми в Україні регулювалися Конституцією України (1996 р.), Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991 р.), Законом України «Про місцеве самоврядування» (1997 р.) Законом України «Про Центральну виборчу комісію України» (2004 р.) та низкою інших нормативно-правових актів. Наявні документи містили певні розбіжності.

Так, предметом всеукраїнського референдуму згідно зі ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991 р.) могли бути питання, пов'язані з реалізацією права Українського народу на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень, тобто міжнародно-правові питання.

* У попередні періоди історії України питання референдуму законодавчо не розглядалися. Стаття 5 Конституції СРСР (1977 р.) закріплювала дві форми безпосередньої демократії – всенародне обговорення та всенародне голосування (референдум СРСР). Однак не було розроблено ефективних правових механізмів організації проведення референдумів. Перший закон про референдум був прийнятий у період «перебудови» у Литовській РСР 3 листопада 1989 р. 16 жовтня 1990 р. схожий закон з'явився в РРФСР. Загальносоюзний закон про референдум СРСР було прийнято З'їздом народних депутатів СРСР 27 грудня 1990 р. 3 липня 1991 р. з'явився Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Формуючи власне законодавство про референдуми, союзні республіки ставили на меті законодавчо закріпити механізми виходу зі складу СРСР та проголошення своєї незалежності, натомість керівництво СРСР намагалося шляхом проведення всесоюзного референдуму перезатвердити оновлену федерацію радянських республік. 17 березня 1991 р. відбувся всесоюзний референдум. Одночасно із всесоюзним референдумом в Україні відбулося «опитування громадської думки» із питання: «Чи згодні Ви з тим, що Україна має бути у складі Союзу Радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України?», яке мало на меті легітимізувати декларації про державний суверенітет.

Натомість, Конституція України не передбачала проведення всеукраїнських референдумів з міжнародно-правових питань.

Предметом всеукраїнського референдуму теоретично можуть бути також прийняття, зміна та скасування законів України та їх окремих положень. Водночас ст. 74 Конституції України обмежує проведення всеукраїнського референдуму щодо законопроектів із питань податків, бюджету та амністії.

Термін «референдум» у різних розділах Конституції України використовується 18 разів, однак окремого визначення та чітко встановленого статусу за своїм наслідком він не має. Конституція України визначала, що виключно всеукраїнський референдум затверджує законопроекти про внесення змін до Розділу I. «Загальні засади», Розділу III. «Вибори. Референдум», Розділу XIII. «Внесення змін до Конституції України» (ст. 156 Конституції України). Конституція України передбачає складну процедуру, що має передувати всеукраїнському референдуму. Подання про зміну зазначених конституційних розділів здійснюється Президентом України або не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу парламенту з подальшим прийняттям поданого законопроекту не менш як двома третинами народних депутатів України. Лише при дотриманні такої процедури законопроект про внесення змін до I, III чи XIII розділу Конституції може бути винесений на всеукраїнський референдум.

Залежно від суб'єктів, які наділені правом ініціювати проведення загальнодержавного референдуму, в Україні референдуми поділяються на ініційовані Українським народом (ст. 72 Конституції України): ініційовані Верховною Радою України (ст. 72, п. 2 ст. 85 Конституції України); ініційовані Президентом України (ст. 72, п. 6 ст. 106 Конституції України).

Референдумний процес, у першу чергу, ґрунтується на загальних принципах безпосереднього народовладдя – принципах свободи, справедливості, рівності (єдності прав і обов'язків і взаємної відповідальності держави та особи), гуманізму, демократизму, верховенства права, законності та ін.

Після прийняття Конституції України (1996 р.) у Верховній Раді України було зареєстровано понад 20 проектів закону про

референдуми*. Двічі Верховна Рада України робила спробу прийняти нову редакцію Закону. Перший раз він був прийнятий Парламентом у 1997 р., другий – у 2002 р. Обидва рази цей Закон був повернутий Верховній Раді України Президентом України і не набув чинності.

19 квітня 2011 р. у першому читанні був ухвалений проект закону про місцевий референдум (№7082) і був переданий до

* На розгляд Верховної Ради України вносилося ряд пропозицій щодо вдосконалення законодавства про місцеві референдуми. Зокрема, слід виділити такі законопроекти: проект Закону України «Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» (реєстр. № 1261 від 22.07.1998 р., народні депутати О. Жовтіс, Р. Безсмертний); проект Закону України «Про референдуми в Україні» (реєстр. №4073 від 23.09.1999 р., народні депутати Ю. Тимошенко, О. Турчинов); проект Закону України «Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» (реєстр. №4179 від 31.08.2000 р., народний депутат Р. Безсмертний); проект Закону України «Про порядок автоматичного підрахунку голосів громадян України під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, а також при проведенні всеукраїнського та місцевих референдумів» (реєстр. №6338 від 12.01.2001 р., народний депутат О. Ржавський); проект Закону України «Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» (реєстр. №938 від 14.05.2002 р., народний депутат Р. Безсмертний); проект Закону України «Виборчий кодекс» (реєстр. №2174 від 10.09.2002 р., народний депутат Є. Жовтяк); проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законів України (про додаткові гарантії забезпечення прав інвалідів по зору та слуху на участь їх у виборах і референдумах)» (реєстр. №8434 від 10.11.2005 р., народні депутати В. Слауга, Т. Чорновіл); проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. №1154 від 17.07.2006 р., народні депутати О. Турчинов, А. Портнов); проект Закону України «Про внесення доповнень до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (щодо принципів участі громадян у референдумах)» (реєстр. №3180 від 15.02.2007, народний депутат Л. Бірюк); проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. №2004 від 05.02.2008 р., народні депутати А. Портнов, О. Лавринович, В. Пилипенко, С. Подгорний); проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми (щодо найменування і перейменування населених пунктів і районів)» (реєстр. №2693 від 24.06.2008 р., народний депутат О. Доній); проект Закону України «Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні» (реєстр. №2630 від 11.06.2008 р., народні депутати Ю. Ключковський, С. Подгорний).

Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування для підготовки до другого читання*.

Указом Президента України від 24 березня 2012 р. №212/2012 затверджена «Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», серед завдань якої зокрема передбачалося «удосконалення процедур проведення місцевих референдумів», а прийняття відповідного закону включено до Плану першочергових заходів. Натомість, 6 листопада 2012 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про всеукраїнський референдум»**. Президент України В. Янукович 27 листопада 2012 р. його підписав. Новий Закон призвів до втрати чинності попереднього Закону України «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» 1991 р., який

* Лабораторія законодавчих ініціатив разом з партнерами та за підтримки і сприяння Фонду «Східна Європа» у рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER), який виконує «Раст в Україні» за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), започаткували проект «Реформа інституту місцевого референдуму: участь громадян в урядуванні», у результаті якого будуть підготовлені Зведені рекомендації до законопроекту №7082 «Про місцевий референдум». Ці рекомендації виробляються з урахуванням міжнародних документів (Кодексу належних практик й експертної оцінки законопроекту №7082, підготовленої фахівцями Директорату демократичних інститутів Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи) та зауважень Головного науково-експертного управління (ГНЕУ) Апарату Верховної Ради України. Крім того, в різних регіонах України проводяться експертні опитування та фокус-групи, які мають на меті залучити громадянське суспільство до процесу підготовки закону про місцеві референдуми. Регіональними партнерами в цій роботі виступили «Центр Політичного Аналізу та Виборчого Консалтингу» (Луцьк), «Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень» (Чернігів), Донецька та Херсонська організації Комітету виборців України. Вироблені рекомендації будуть передані до парламентського Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування до другого читання законопроекту №7082.

** «Референдумний» закон приймали з грубими порушеннями процедури. Зокрема, на голосування було неправомірно поставлено редакцію законопроекту про референдум в першому читанні - без урахування вже прийнятих у другому читанні поправок, з голосуванням картками відсутніх парламентарів. Рішення про ухвалення законопроекту прийнято без попереднього постатейного обговорення проекту та взагалі будь-якого його обговорення депутатами в залі, без розгляду поправок та пропозицій. Голосування відбувалося картками відсутніх парламентарів (за даними письмової реєстрації, 70 з тих, які начебто проголосували, насправді були відсутні того дня).

було прийнято до ухвалення Конституції України 1996 р. і який суттєво розходився з багатьма її положеннями. Новий Закон дозволяє в обхід парламенту ухвалювати та відмінити закони, правити Конституцію та приймати новий Основний Закон. Його результати є остаточними та не потребують додаткового затвердження.

Згідно з новим Законом предметом всеукраїнського референдуму може бути як ухвалення повністю нової редакції Конституції України, так і внесення суттєвих змін до чинного Основного Закону. Референдумом можна також скасовувати, домагатися втрати чинності чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України. У цей же спосіб можна ухвалювати і скасовувати звичайні закони України, вносити зміни до цих законів (крім законів про податки, бюджет та амністію). Закон дозволяє вирішувати на всеукраїнському референдумі будь-які питання, за винятком тих, стосовно яких референдум не допускається за Конституцією України. Крім того, референдумом можна буде скасовувати будь-які внесені парламентом раніше конституційні поправки (за винятком процесуально коректних змін до розділів I, III, XIII Конституції, які передбачають використання референдуму в автоматичному режимі).

Стаття 17 чинного Закону про референдум вимагає вносити зміни до Основного Закону не менш, як двома третинами парламенту (чого, власне, вимагає і сам Основний Закон). Референдум може ці зміни лише «затвердити».

Для проведення референдуму потрібні три мільйони підписів. Зібрати їх необхідно не менше ніж у двох третинах областей, і в кожній області має бути подано не менше ста тисяч підписів громадян. Також потрібна ініціативна група в кількості не менше двох тисяч осіб. Згідно із чинним Законом, ініціативна група з проведення референдуму повинна пройти реєстрацію в Центральній виборчій комісії.

Водночас новий закон фактично скасував право громадян України брати участь у місцевих референдумах. Оскільки, Розділ III чинної Конституції не передбачає такого інституту демократії, як місцевий референдум (такий тип референдуму передбачається лише ст. 138 Конституції України щодо предметів відання Автономної Республіки Крим). Ухвалений Закон не забо-

роняє Верховній Раді України прийняти ще один – окремий закон про місцеві референдуми.

З лютого 2013 р. ЦВК регулярно ухвалювала постанови щодо організації та проведення референдуму. 1 квітня 2013 р. було затверджено постанову, яка встановлювала форми подань кандидатур до складу окружних та дільничних комісій з всеукраїнського референдуму.

Новоприйнятий закон викликав багато протиріч стосовно як його змісту, так і процесу прийняття. Невдовзі представники фракції «БЮТ – «Батьківщина» М. Томенко та С. Сас зареєстрували проект постанови «Про скасування рішення ВР про прийняття як закону проекту закону України «Про всеукраїнський референдум», аргументуючи це тим, що під час розгляду законопроекту № 6278 сталося грубе порушення Конституції та Регламенту Верховної Ради України щодо законодавчої процедури.

Партії ВО «Батьківщина», ВО «Свобода» та Політична партія «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» звернулися до Вищого адміністративного суду з позовом про оскарження ухвалення минулим скликанням Верховної Ради України Закону «Про всеукраїнський референдум». До боротьби із суперечливим законом включилися і громадські організації, які у березні 2012 р. утворили коаліцію «За чесний референдум». Створена коаліція організувала інформаційно-просвітницьку кампанію щодо одіозних моментів закону в десятках міст України.

Негативно висловлювалися стосовно закону вітчизняні та зарубіжні політики. Зокрема, Голова Конституційної асамблеї, перший Президент України (1991–1994 рр.) Л. Кравчук зазначив, що Закон «Про всеукраїнський референдум» прийнятий з порушенням Конституції і вимагає доопрацювання [1]. Ще більш категоричним був секретар Європейської комісії за демократію через право Т. Маркерт, який констатував, що прийнятий з подачі української влади закон про референдум є надзвичайно небезпечним для стабільності України [2]. Член Венеціанської комісії П. Пачолай поінформував, що виписана у законі норма – ухвалювати зміни до Конституції на всенародному референдумі – не передбачена чинним Основним Законом України [3].

Посол США Дж. Теффт у своєму виступі теж зазначив, що закон про референдум повинен враховувати норми чинної Конституції країни і наголосив, що «референдум повинен повністю відповідати парламентським процесуальним правилам і нормам, а саме проведення референдуму повинно бути відкритим і не перетворюватися на предмет маніпуляцій» [3].

Водночас експерти пропонують владі та опозиції підготувати й ухвалити єдиний Виборчий кодекс, ухвалити нову редакцію закону про всеукраїнський референдум тощо. Фахівці пропонують закріпити у законі про референдум дієву систему оскарження його результатів. «Громадські організації, які у своїй статутній діяльності розглядають питання, пов'язані з процесом референдуму або із забезпеченням виборчих прав громадян, мають отримати право здійснювати спостереження за референдумом. Для цього існує інститут громадських спостерігачів» [3].

Водночас є підстави непокоїтися, що закон про референдум та окремі положення виборчого закону у нинішньому вигляді можуть підірвати конституційний лад держави й унеможливити підписання Україною угоди про асоціацію з ЄС.

Закон про всеукраїнський референдум потребує змін, які мають напрацювати спільно влада, опозиція і громадськість. Ж. Усенко-Чорна зазначила, що «хотілось би, щоб цей закон було змінено з урахуванням зауважень, які були висловлені у тому числі представниками громадянського суспільства і представниками міжнародної спільноти» [3]. Натомість, чинний на той час Міністр юстиції О. Лавринович висловив упевненість, що внесення змін до чинної Конституції на референдумі відповідає її положенням [3].

У липні 2013 р. у Парламенті зареєстровано проект нової редакції Закону «Про всеукраїнський референдум». Автори цього законопроекту – група народних депутатів від Політичної партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» – В. Кличко, В. Ковальчук, В. Карпунцов, Р. Павленко та В. Чумак – стверджують, що їхній проект «концептуально новий». Головною «фішкою» його є пропозиція скасувати можливість виносити на всеукраїнський референдум текст нової Конституції України та зміни до Основного Закону без участі Верховної Ради України.

Це, на думку розробників, є гарантією від зміни конституційного ладу в неконституційний спосіб [4].

Певною альтернативою парламентського Закону «Про референдум» та ініціативі всеукраїнської громадської організації «Український вибір» називають і референдум-online [5].

Аналіз змісту нормативно-правових актів, що регламентують процес підготовки і проведення референдуму, показує недосконалість цілого ряду їх положень, невирішеність в них певних організаційно-правових аспектів, недостатню розробку механізму виконання його рішень, відповідальності за їх невиконання.

Перший всеукраїнський референдум 1991 р. мав своїм предметом міжнародно-правову проблематику – легітимізацію незалежності України. Його проведення було призначене Верховною Радою Української РСР на підставі Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». У день проголошення незалежності 24 серпня 1991 р. було також оголошено про проведення всеукраїнського референдуму, який мав би підтвердити волю всіх громадян країни про створення нової держави.

11 жовтня 1991 р. Верховна Рада України прийняла постанову 1660–12 «Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України».

Результати першого всеукраїнського референдуми були переконливими – 90,3% громадян Української РСР підтвердили чинність Акта проголошення незалежності України. У референдумі взяли участь 31 891 742 особи – 84,18% населення України. З них 28 804 071 особа (90,32%) проголосувала «за». У Західному регіоні «за» проголосувало 97% виборців, у Центральному – 95%, у Південному – 84% і у Східному – 85%. Незалежність найбільше підтримали – на Тернопільщині (98,7%), а найменше – у Криму, однак це було більше половини голосів виборців – 54,2% [6]. На основі результатів всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р., Україна першою з колишніх радянських республік заявила, що вважає стосовно себе Договір про утворення СРСР 1922 р. недійсним і недіючим. Завдяки результатам референдуму відбувся легітимний вихід України зі складу радянської федерації.

Спроби провести всеукраїнський референдум у 1992, 1993, 1996 та 1998 рр. виявилися марними. У 1993 р. Президент Л. Кравчук

ініціював випуск майнових облігацій для отримання зовнішніх кредитів під заставу майна підприємств України. Ця ініціатива спричинила ініціативу Верховної Ради України про проведення всеукраїнський референдум про довіру (недовіру) Президентові України та Верховній Раді України. Було прийнято Постанову «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України» від 17 червня 1993 р. Однак, ініціатива реалізована не була. Політична криза була розв'язана внаслідок призначення дострокових виборів до Верховної Ради України (на березень 1994 р.) та Президента України (на липень 1994 р.).

Протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади, а також суперечки навколо Основного Закону спричинили нову спробу скликання референдуму. 26 червня 1996 р. Президент України видав Указ «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання нової Конституції України». Всеукраїнський референдум був призначений на 25 вересня 1996 р. Указ суперечив вимогам чинного законодавства.

Реалізувати його не було можливості. Оскільки 28 червня 1996 р. Верховна Рада України ухвалила Конституцію України і в той самий день прийняла Постанову «Про Указ Президента України «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України». У Постанові пропонувалося Президенту відкликати Указ. Уже 1 липня 1996 р. Л. Кучма підписав Указ «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 26 червня 1996 року». Чергова ініціатива скликання референдуму втратила силу.

Наступний всеукраїнський референдум за народною ініціативою було проведено майже через десять років у 2000 р. 11 січня 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закон (№1365-XIV), яким було запроваджено заборону на проведення будь-яких референдумів у зв'язку зі «скрутним соціально-економічним становищем у державі та відсутністю необхідної правової бази» для організації референдуму. Президент відмовився підписати цей закон і повернув його у парламент, мотивуючи це тим, що право на референдум є суверенним правом народу України, яке не можна обмежувати.

Натомість, 15 січня 2000 р. Президент України видав Указ «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». Цей Указ передбачав проведення референдуму 16 квітня 2000 р.

Шість питань було поставлено до народу на референдумі, мета якого – внесення змін до Конституції України. Незважаючи на чисельні песимістичні прогнози, 16 квітня 2000 р. відбулося голосування з питань, винесених на всеукраїнський референдум, участь у якому взяли 29 728 575 виборців (81,15%) з 36 629 926 громадян, що були включені до списку громадян України, які мали право голосу на всеукраїнському референдумі. Усі питання референдуму отримали підтримку виборців: за питання про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України проголосувало 84,69% громадян України, що взяли участь у голосуванні; за обмеження депутатської недоторканості – 89%; за зменшення конституційного складу парламенту з 450 до 300 народних депутатів України – 89,91%; за необхідність формування двопалатного парламенту в Україні – 81,68%.

Базуючись на результатах референдуму, Президент України вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». Верховна Рада України Постановою від 13 липня 2000 р. №1867–III попередньо схвалила законопроект і ухвалила прийняти його на шостій сесії Верховної Ради України III скликання у вересні 2000 р. Незважаючи на свій намір, Верховна Рада України імплементувала лише положення про надання Президенту України права розпуску Верховної Ради України, у разі якщо упродовж місяця вона не сформує парламентську більшість або упродовж трьох місяців не затвердить представлений Кабінетом Міністрів України Державний бюджет. Інші ж три, схвалені переважною більшістю голосів громадян України, пропозиції про внесення змін до Конституції України Верховною Радою України III скликання були проігноровані. Результати цього всеукраїнського референдуму так і не були реалізованими.

Відповідно до ч. 6. п. 3 Рішення Конституційного Суду України у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 27 березня 2000 р. воля народу, що буде виявлена на всеукраїнському референдумі, проголошеному Президентом України за народною ініціативою, не може мати дорадчого характеру.

У проект зведеного висновку, підготовленого секретаріатом Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської

комісії) відзначалося, по-перше, що референдум не може безпосередньо змінювати Конституцію; по-друге видавалося надзвичайно проблематичним питання, чи консультативний референдум за народною ініціативою взагалі може мати місце; по-третє, саме Конституційний Суд України мав вирішити, чи в Україні взагалі існують правові підстави для проведення референдумів на цій стадії імплементації Конституції; по-четверте, одне з питань, винесених на референдум, було однозначно неконституційним, інші ж питання були надзвичайно проблематичними та/або неясними [7]. У зв'язку із цим, констатовалося, що загалом схвалення пропозицій, винесених на референдум, зруйнує баланс повноважень Президента і Парламенту [7]. Внести зміни міг тільки Парламент. Проте корпоративна солідарність депутатів виявилася сильнішою за страх перед Банковою. Імплементация результатів референдуму затяглася на півроку. А потім вибухнув «касетний скандал», і всім стало не до результатів референдуму.

У 2006 р. зусиллями зацікавлених партій було організовано і зібрано понад 4 мільйони підписів щодо референдуму з питання ролі НАТО для України. Однак далі підписів справа не пішла. У 2009 р. громадяни виступили з ініціативою референдуму щодо НАТО та Єдиного економічного простору, однак Президент В. Ющенко відмовився оголошувати референдум.

У 2011 р. Комуністична партія України обіцяла влаштувати референдум, на який, поряд із низкою популістських соціальних питань, обіцяла винести питання про державний статус російської мови та вступ до Митного союзу. Але нічого так і не відбулося.

Рекламні щити всеукраїнського громадського руху «Український вибір» В. Медведчука, який виступав з різко антиєвропейською та «проєвразійською» риторикою у 2012 р. заповнили українські міста, донедавна рекламували референдум як шлях до багатства і процвітання країни. Але віднедавна вони змінили текст: тепер вони агітують за Митний союз. Вступ до цього утворення, стверджують агітплакати, повинен принести українцям щастя і можливість – а відбутися це має через референдум.

Після прийняття нового закону про референдум уже в грудні 2012 р. КПУ заявили про наміри ініціювати референдум про вступ України до Митного союзу у березні 2013 р. Політологи вважають,

що «референдум – це універсальна технологія розкручення президентської кампанії Симоненка» [8]. Варто зазначити, що лідер комуністів заявив, що готовий до співпраці з «Українським вибором» В. Медведчука. Разом з тим, комуністи зіткнулися з формальними труднощами, які заважали офіційно дати старт процедурі збору підписів за референдум. Оскільки ЦВК не затвердила зразки документів, необхідних для того, щоб цю процедуру можна було розпочати. Уже на початку серпня 2013 р. усі необхідні постанови на виконання закону про всеукраїнський референдум ЦВК були прийняті, і у вересні комісія готова була розглянути документи комуністів. Збір ініціативної групи КПУ щодо референдуму про зовнішньополітичний вибір країни заплановано було провести у Києві 8 вересня 2013 р.

На нашу думку, перш ніж агітувати за референдум, необхідно враховувати громадську думку. За результатами соціологічних досліджень вона є дещо парадоксальною, оскільки українці підтримують і вступ до Митного Союзу, і євроінтеграцію. Зокрема, євроінтеграцію готові підтримати 59% громадян, які вже визначилися зі своїми симпатіями. За повернення в «руській мір» проголосували б 57,5% громадян [9]. Дещо інші дані дають дослідження фонду «Демократичні ініціативи» спільно із соціологічною службою Центру Разумкова, які проводилися з 21 по 24 грудня 2012 р. У відповідь на питання «Як Ви вважаєте, чи треба Україні вступати у такі міжнародні організації?» 48% відповіло, що Україні слід вступити до Європейського Союзу; 40% – Україні слід вступити до Митного союзу з Росією, Білоруссю та Казахстаном [8]. Дослідження Київського міжнародного інституту соціології, які були проведені з 23 лютого по 11 березня 2013 р., на питання: «Якби найближчої неділі відбувався референдум про те, до кого приєднатися Україні – до ЄС чи союзної держави Росії і Білорусі, то як би ви вчинили?» отримали наступні відповіді: 38,4% проголосували б за вступ України в союзну державу Росії й Білорусі; 37,9% проголосували б за членство в ЄС; 11% не брали б участі у такому референдумі; 12% – не визначилися зі своєю позицією з цього питання [8].

На початку січня 2013 р. питання всеукраїнського референдуму отримало новий розвиток. Комуністи заявили про намір

поцікавитися думкою співгромадян щодо вступу до Митного союзу. Натомість, П. Порошенко переконував, що більшість населення України поділяє політичний вибір на користь європейської інтеграції [10]. Опозиціонери планували через референдум домогтися звільнення Ю. Тимошенко. Та й мовна тематика цілком придатна була для організації плебісциту. Зокрема, Спікер Парламенту В. Рибак пропонував винести на розгляд референдуму мовне питання [11], яке стало притчею після прийняття скандального мовного закону. Квітнева парламентська криза підсилила актуальність теми референдуму. Лідер фракції Партії регіонів О. Ефремов назвав референдум про долю Верховної Ради України – єдиним законним виходом з парламентської кризи [12]. Спікер В. Рибак вихід із парламентської кризи вбачав або у саморозпуску Верховної Ради України або у проведенні референдуму про довіру Парламенту. На початку квітня по всій Україні обласні державні адміністрації почали отримувати офіційні листи від влади з підготовки до проведення референдуму. Лідер опозиції О. Тягнибок висловив припущення, що влада хоче провести референдум у серпні, під час «мертвого» політичного сезону і таким чином «змінити всю систему влади в Україні і процедуру проведення виборів» [13].

До маніпулювання явищем «народна ініціатива» вдалася влада. 19 березня 2013 р. понад 70 організацій волонтерів, інвалідів, ветеранів та багатодітних сімей, що входять до міського проекту «Єдина соціальна мережа»*, на своїй конференції ухвалили резолюцію з вимогою до Президента розпустити Парламент. У разі не виконання цієї вимоги, автори звернення ініціювали б всеукраїнський референдум. На нього планувалося винесено чотири питання, а саме:

- обмеження кількості депутатів Верховної Ради України до трьохсот;

* Ініціатором референдуму стала «Єдина соціальна мережа» – об'єднання громадських організацій при Харківській міськраді. Склад об'єднання вражає своєю строкатістю: до «ЄСМ», зокрема, входять єврейський благодійний фонд «Хесед Шааре-Тіква», організація «Творча співдружність Sensus», організація «Міжнародна жіноча громада», газета «В ім'я життя», «Центр управління кар'єрою» і навіть така екзотика, як організація «Товариство Амазонок». Але ініціатива щодо звернення до Президента, як зазначено на сайті «ЄСМ», йде від міської організації інвалідів «Креавіта».

- запровадження двопалатного парламенту;
- скасування депутатської недоторканності;
- перехід на цілковито мажоритарну систему парламентських виборів**.

На думку голови Комітету виборців України О. Черненка, «харківська резолюція» схожа радше на «пробний камінь», який влада закидає до інформаційного простору, аби оцінити реакцію суспільства та, у разі потреби, відпрацювати механізм для запуску референдуму [14].

Представники херсонських громадських організацій, які, за інформацією місцевих ЗМІ, підтримали ініціативу харківських колег, теж не змогли роз'яснити ситуацію. До речі, їхній перелік виглядає не менш строкатим. Так, за зміну політичної системи України виступили Всеукраїнське товариство політв'язнів та репресованих, місцева «Організація солдатських матерів України», Ліга ділових та професійних жінок, фонд «Міжнародне партнерство» та інші.

Питання референдуму знову було порушене наприкінці літа. 30 серпня 2013 р. Президент запропонував українцям самостійно вибрати між Митним союзом і Європейським Союзом. Комуністи ініціювали проведення референдуму на підтримку Митного союзу. Представники опозиції вважали питання референдуму не актуальним. На думку політологів, жодних референдумів в Україні чекати не варто, принаймні, до 2015 р. Адже процедура підписання угоди з ЄС не вимагає проведення референдуму. Україна поки ще не вступає в Євросоюз. Референдум буде необхідний після того, як Україна проведе переговори і подасть заявку на вступ до ЄС. До того часу всі розмови про референдум – не більше ніж маніпуляція свідомістю людей і, можливо, спроба нівелювати заяви членів Комуністичної партії України, які заявляють про проведення референдуму на предмет вступу до Митного союзу [15].

6 вересня 2013 р. з'явилася інформація, відповідно до якої рейтинговим сайтам, газетам, а також телеканалам заборонили

** Частина цих пропозицій повторює питання загальнонаціонального референдуму, що відбувся в квітні 2000 р. Той референдум формально теж пройшов «за народною ініціативою», але насправді його ініціювала адміністрація президента Л. Кучми, а реальним виконавцем був фонд «Соціальний захист» О. Волкова.

будь-яким способом торкатися теми проведення референдуму в країні, а якщо і згадувати про це, то виключно в негативному ключі [16].

26 вересня 2013 р. Окружний адміністративний суд заборонив Комуністичній партії України проводити збори 8 і 29 вересня. 2 жовтня Окружний адміністративний суд знову заборонив ЦВК направляти свого представника на збори комуністів, які заплановані на 6 і 9 жовтня. До ЦВК надійшли заяви від КПУ про проведення 21 зборів громадян з організації проведення референдуму. 8 жовтня Центрвиборчком знову відмовив у реєстрації ініціативній групі КПУ з проведення референдуму щодо вступу України до Митного союзу.

Таким чином, у незалежній Україні домінувала ініціатива скликання всеукраїнського референдуму владою, яка маскувалася під народну ініціативу. Маніпулювання народною ініціативою було використано і під час проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. На нашу думку, із двох, проведених в Україні всеукраїнських референдумів тільки референдум 1 грудня 1991 р. відбувся без значних порушень, а його результати були втілені у життя. Референдум 2000 р. починаючи від так званої народної ініціативи і завершуючи не реалізованими рішеннями, мав суттєві недоліки. Ініціативи скликання референдумів залишилися нереалізованими.

1. Закон про референдум прийнятий з порушенням Конституції – Кравчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.ua/articles/politics/_zakon-pro-referendum-prijnyatij-z-porushennyam-konstituciji-kravchuk/503519">Gazeta.ua

2. Європа розкритикувала український закон про референдум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.ua/articles/politics/_evropa-rozkritikuvala-ukrajinskij-zakon-pro-referendum/504040">Gazeta.ua

3. «Вибори у серпні – це можливість для маніпуляцій» – Кличко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25023300.html>

4. Голос України. – 2013. – 23 липня.

5. Збітнєв Юрій. Референдум online – парадигма нової етики менеджменту держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://hvylya.org/analytics/society/referendum-online-paradigma-novoyi-etiki-menedzhmentu-derzhavi.html>

6. Референдум за Незалежність 1 грудня 1991-го. Агітація і бюлетені [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.istpravda.com.ua/artefacts/2012/12/1/102150/>

7. Конституційний референдум в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=977918836>

8. Червоненко В. Референдум від КПУ: атака зі Сходу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2013/08/130812_referendum_kpu_vs.shtml

9. Михельсон О., Леліч М. За антинародною ініціативою: в Україні готують референдуми про «царство Януковича» і вступ до «руського міра» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/75009>

10. Порошенко уверен: референдум подтвердит европейский выбор Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavred.info/archive/2013/01/25/063335-19.html>

11. Рыбак заговорил о языковом референдуме. 2 января 2013 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://glavred.info/archive/2013/01/02/233554-13.html>

12. Ефремов считает референдум единственным выходом из парламентского кризиса [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavred.info/politika/efremov-schitaet-referendum-edinstvennym-vyhom-iz-parlamentskogo-krizisa-247279.html>

13. Тягнибок заявил, что власть готовит украинцев к референдуму [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://glavred.info/politika/tyagnibok-zayavil-cto-vlast-gotovit-ukraincev-k-referendumu-247365.html>

14. Хоменко С. Референдум як бомба сповільненої дії [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2013/03/130320_referendum_closer_sx.shtml

15. Между Европейским и Таможенным союзами. Янукович согласен на референдум, оппозиция – против 4.09.2013. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://nbnews.com.ua/ru/tema/98612/>

16. Порошенко Д. Влада заборонила висвітлювати тему референдуму в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://uaonline.com.ua/povnyu_68086.html