

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Подальша розбудова України як демократичної і правової держави диктує необхідність удосконалення правових механізмів, що забезпечують реалізацію конституційного принципу народного суверенітету. Серед них особливе значення має інститут референдуму.

Як відомо, нині в Україні немає спеціальних законів про всеукраїнський та місцеві референдуми, які б забезпечували реалізацію конституційного права громадян на всеукраїнський референдум та положень розділів I і III Конституції України щодо народовладдя. Два “референдні” закони – “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” (1991 р.) і “Про всеукраїнський референдум” (2012 р.), що був визнаний неконституційним у 2018 р. – не дали змогу розкрити державотворчий і правотворчий потенціал референдумів в Україні.

Перший всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р., що всенародно затвердив Акт проголошення незалежності України, та легітимізував міжнародну правосуб’єктність нашої держави, виявився єдиним успішним і консолідуючим націю референдумом. Спроби проводити референдуми у подальшому і реформувати референдне законодавство з різних причин виявилися в Україні до сьогодні невдалими.

9 червня 2020 р. Президент України як суб’єкт законодавчої ініціативи вніс до Парламенту проєкт Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум (№ 3612). 18 червня 2020 р. його прийнято в першому читанні. Відтак транспарентна робота над підготовкою до його розгляду в другому читанні нині продовжується.

Історичний розвиток інституту референдуму у світі, особливо з кінця XIX ст., свідчить, що своєрідну матрицю референтної демократії утворюють три основні моделі – американська, французька та швейцарська.

Швейцарська модель референтної демократії є найбільш давньою, а її зміст полягає у всебічному використанні різних видів референдумів на рівні кантонів і федерації для обов’язкового розгляду конституційних поправок (пропозицій), питань входження та виходу Швейцарії до міжнародних угод і союзів, а також інших питань, що підлягають вирішенню на референдумі.

Американська модель отримала розвиток у США під впливом традицій самоврядності пуританських громад і застосовувалася виключно на рівні штатів для безпосереднього розв’язання важливих для цих громад питань, а починаючи з XVIII ст., і для легітимізації конституцій штатів і поправок до них.

Французька модель референтної демократії була заснована на теоріях і доктринах мислителів XVII–XVIII ст., насамперед Ж.-Ж. Руссо про на-

родний суверенітет і мала досить суперечливий досвід реалізації за часів Великої Французької революції та Наполеонівських воєн у Європі. Так звані “плебісцитарні референдуми”, що утвердилися у Франції з початку ХІХ ст., отримали розвиток передусім як політико-правовий інструментарій використання потенціалу народного суверенітету та поширилися, разом із теорією та практикою конституціоналізму, у наступне століття в багатьох державах світу.

Незважаючи на те, що ці моделі “проросли” багатьма іншими, новими, вони та їх комбінування є своєрідною “шкалою координат” для розвитку референдумів, певним еталоном референдної демократії. Для відродження в Україні ефективного законодавства про референдуми слід враховувати цінності, сутність (походження) і зміст цієї “матриці” референдної демократії.

Сьогодні розвиток законотворчих ідей стосовно конституціоналізації інституту всеукраїнського референдуму перебуває під впливом тих конституційних трансформацій і політичних процесів, що відбуваються в державі. Водночас він є віддзеркаленням новітньої історії українського конституціоналізму, ідеологічні основи якого ґрунтуються на засадах розвитку незалежної України як демократичної держави, що підтверджується незмінністю політико-правового концепту прямої демократії в частині гарантування народовладдя через проведення всеукраїнського референдуму.

Політична та ідеологічна багатоманітність у законотворчих ідеях щодо конституціоналізації інституту референдуму поглиблює процеси демократизації суспільства та засвідчує суспільний запит на впровадження ефективних інструментів народного волевиявлення в систему державного управління.

Головне доктринальне питання, що визначає цілепокладання та сутність інституту всеукраїнського референдуму, нині полягає у тому, які, власне, функції на нього покладаються: чи втілюватиме він реальний механізм реалізації народного волевиявлення щодо ухвалення важливих політичних рішень? А вибір законодавчої моделі національного (всеукраїнського) референдуму апелює до рівня політичної та правової культури суспільства, зрілості політичних еліт в уособленні державно-владного прошарку суспільства.

Та насамперед вибір моделі референдуму та референдної демократії обумовлені його конституційними засадами. Проголошений у Конституції України принцип народного суверенітету, згідно з яким носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, створює широкі можливості для розвитку інституту всеукраїнського референдуму.

У процесі його конституціоналізації необхідне зважене врахування політичної і юридичної складових у змісті ідеї та конституційного принципу народного суверенітету, що передбачає реалізацію права народу визначати і змінювати конституційний лад через всеукраїнський референдум на основі поєднання форм прямої, безпосередньої та представницької демократії. Принцип паритетності прямої та представницької форм народовладдя важливо забезпечити в новому законодавстві про всеукраїнський референдум. Це дасть змогу не лише вибудувати раціональну, ефективну та дієву модель всеукраїнського референдуму, створити ефективний інструмент безпосереднього народовладдя, а й сприятиме розвитку парламентаризму й укріпленню суверенітету народу та державного суверенітету України.

Особливу увагу слід приділити правовій позиції Конституційного Суду України щодо народовладдя та його реалізації через всеукраїнський референдум. Міжнародні документи, які визначають цінності, принципи і стандарти референдної демократії, зокрема висновки та рекомендації Європейської комісії “За демократію через право” (Венеційська комісія), Бюро Організації з безпеки і співробітництва в Європі з демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ), так само мають методологічне значення для формування конституційно-правового інституту всеукраїнського референдуму.

Референдум може бути дієвим механізмом демократичної легітимації за умови забезпечення балансу між: волею більшості та правами меншості; прямою та представницькою демократією; загальнодержавними та регіональними інтересами. Значною мірою це досягається через якісне законодавство, яке регулює відповідну сферу відносин, за допомогою встановлення правових запобіжників, які не дозволяють політичним інститутам одноосібно впливати на референдний процес та його результати, і таким чином запобігають узурпації влади народу.

Важливим напрямом формування інституту всеукраїнського референдуму є питання адміністрування процесу підготовки і проведення всеукраїнського референдуму. Адже реалізація форм безпосередньої демократії може бути як фактором забезпечення стабільності конституційного ладу, його подальшого демократичного розвитку, так і деструктивним чинником. Тому процедури внесення референдних ініціатив, реєстрації ініціативних груп, перевірки конституційності питань, які виносяться на референдум, створення комісій із всеукраїнського референдуму, їх повноваження та форми роботи, контроль за проведенням агітації та фінансування кампанії, складання списків громадян, які мають право голосу, голосування, підрахунок голосів і встановлення ре-

зультатів, організації спостереження, розгляду скарг тощо, мають бути чітко визначені в законодавстві.

Загальнонаціональний референдум як важлива форма безпосередньої реалізації народовладдя втілюватиме реальну волю Українського народу лише за умови системного унормування у спеціальному законі цінностей і засадничих положень Конституції України у сфері народовладдя, а також предметної компетенції всеукраїнського референдуму та транспарентної і нормативно визначеної процедури його організації та проведення. Це сприятиме утвердженню референдної демократії в Україні та розвитку всеукраїнського референдуму як легітимного і легального інституту безпосередньої демократії для вирішення найважливіших для суспільства та держави питань.

*За редакцією
координаторки актуальної теми
“Народовладдя через всеукраїнський референдум”,
докторки юридичних наук, старшої наукової співробітниці,
завідувачки сектору експертних робіт
Інституту законодавства Верховної Ради України
Ірини Куян*