

УДК 342.34

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2022-1-2.12>**Максименко Т. В.,**

аспірантка

Львівського університету бізнесу та права

ORCID: 0000-0002-6600-8596

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДОВЛАДДЯ У ВИБОРЧОМУ ТА РЕФЕРЕНДНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

CONCEPTUAL PROBLEMS OF IMPROVING THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF A PEOPLE'S GOVERNMENT IN THE ELECTION LEGISLATION

Системно висвітлюється регулювання правового механізму прямого народовладдя, закріплене у Конституції України. Акцент робиться на референдному вимірі проблеми. Проводиться порівняльне дослідження із відповідним регулюванням, передбаченим конституціями низки країн Європи. Досліджується розвиток конституційних норм щодо правового регулювання реалізації електоральних і референдних аспектів народовладдя у законодавчих актах України. Визначено ключові вади вітчизняного законодавства у цій сфері, насамперед щодо наявності невиправданих бар'єрів, які заважають повноцінній реалізації конституційних норм щодо права громадян впливати на владу через пряму форму народовладдя. Зокрема це стосується численних обмежень у законодавстві про референдум. За результатами аналізу вітчизняного референдного законодавства доведено, що вдосконаленню конституційно-правового регулювання реалізації народовладдя заважають кількісні та бюрократичні бар'єри для проведення референдуму. Зокрема на підставі системного аналізу конституційних та інших законодавчих норм обґрунтовується думка, що в Україні встановлений непропорційно високий бар'єр кількості підписів виборців, який необхідно зібрати для ініціювання проведення референдуму. Висунуто дослідницьку гіпотезу, що проблема із встановленими бар'єрами для проведення референдуму за народною ініціативою посилюється складністю внесення відповідних змін до Конституції України. Доведено, що можливість парламенту приймати або не приймати закони, що регулюють порядок проведення референдумів, зокрема обмежують право на їх проведення є серйозною проблемою для реалізації народного волевиявлення через референдум. Наводяться практичні рекомендації щодо удосконалення виборчого та референдного законодавства з метою повноцінної реалізації конституційних прав громадян.

Ключові слова: *народовладдя, демократія, самоврядування, правова політика, референдум, конституційне право, виборче право, петиції, громадські слухання, громадські обговорення, місцевий референдум, виборчий бар'єр.*

The regulation of the legal mechanism of direct government of the people, enshrined in the Constitution of Ukraine, is systematically covered. The emphasis is on the referendum dimension of the problem. A comparative study is being conducted with the relevant regulations provided for in the constitutions of a number of European countries. The development of constitutional norms on the legal regulation of the implementation of electoral and referendum aspects of government of the people and democracy in the legislative acts of Ukraine is studied. The key shortcomings of the domestic legislation in this area have been identified, first of all, the existence of unjustified barriers that hinder the full implementation of constitutional norms on the right of citizens to influence the government through a direct form of democracy. In particular, this applies to numerous restrictions in referendum legislation. According to the results of the analysis of the domestic referendum legislation, it has been proved that the improvement of the constitutional and legal regulation of the exercise of democracy is hindered by quantitative and bureaucratic barriers to holding a referendum. In particular, on the basis of a systematic analysis of constitutional and other legislative norms, the opinion is substantiated that in Ukraine there is a disproportionately high barrier to the number of voter signatures that must be collected to initiate a referendum. A research hypothesis has been put forward that the problem with the established barriers to holding a referendum on the people's initiative is exacerbated by the difficulty of making appropriate amendments to the Constitution of Ukraine. It has been proved that the ability of the parliament to pass or not to pass laws regulating the procedure for holding referendums, in particular restricting the right to hold them, is a serious problem for the implementation of the people's will through a referendum. Practical recommendations for improving the electoral and referendum legislation in order to fully implement the constitutional rights of citizens are provided.

Key words: *democracy, government of the people, self-government, referendum, voting rights, constitutional law, electoral law, petitions, public hearings, public discussions, local referendum, electoral barrier.*

Постановка проблеми. Референдум – один з основних інструментів, який необхідний для існування прямої форми народовладдя. Дане дослідження показало необхідність зміни та удосконалення діючого українського законодавства, приведення його у відповідність до сучасних українських реалій.

Одним з прикладів є встановлені у статті 72 Конституції України кількісні бар'єри з прив'язкою до областей та кількості підписів, зібраних у них. Цій нормі понад два десятиліття, і в ній не враховані такі фактори, як урбанізація та подальше скорочення населення в Україні, тож це є суттєвою перешкодою для реалізації народовладдя. На сьогодні такі форми безпосередньої демократії, як петиції та громадські обговорення теж здебільшого мають лише декларативний характер.

Питання, окреслені у даному дослідженні, мають не лише наукову, а й практичну актуальність задля розбудови демократичної держави, де народ дійсно є носієм влади.

Метою дослідження є розгляд концептуальних проблем вдосконалення конституційно-правового регулювання реалізації народовладдя у виборчому та референдумному законодавстві України.

Аналіз досліджень та публікацій. Вітчизняна юридична наука проявляє чималий інтерес до виборчого законодавства. Науковці докладають багато зусиль для усунення прогалин і вдосконалення виборчого права та процесу. Зокрема, слід назвати праці М.В. Афанасьєвої, Ю.Г. Барабаша, Т.М. Заворотченко, Ю.Б. Ключковського, Л.М. Козодя, Б.Я. Кофмана, О.В. Марцеляка, А.Й. Магери, В.М. Погорілка, В.О. Серьогіна, С.Г. Серьогіної, М.І. Ставніччук, О.М. Стаднік, Т.В. Сташенко, Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповала, Л.М. Шипілова та інших.

Виклад основного матеріалу. Стаття 21 Загальної декларації прав людини, прийнятої і проголошеної резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, закріплює, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників.

Схоже положення закріплено і в Конституції України. У статті 5 вказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Стаття 69 Конституції України деталізує форми реалізації народовладдя. Зокрема, зазначається, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Якщо говорити про таку форму народовладдя як референдум, то відповідно до статті 72 Конституції України всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що під-

писи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Бар'єри, що встановлені в статті 72 Конституції України є суттєвою перешкодою для реалізації народовладдя в формі всеукраїнського референдуму, що є однією із проблем реалізації народовладдя. За понад два десятиліття дії чинної Конституції України жодного разу референдум не було ініційовано саме народом. Однією із причин цього є кількісні та бюрократичні бар'єри, що встановлені в статті 72 Конституції України. На момент встановлення таких бар'єрів вони вже були надто завищеними, а подальше скорочення населення України ще більше ускладнило можливість виконання їх кількісних вимог.

Згідно із Державним реєстром виборців [1] станом на 30.09.2021 року в Україні 33 852 035 виборців (з виборчою адресою). Таким чином, для ініціювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою потрібно зібрати майже 8,9% виборців.

Більше того, якщо дивитися в розрізі окремих областей, то вказаний відсоток буде значно більшим. Згідно із Державним реєстром виборців [1] в Україні є 13 областей (тобто, майже половина областей), у яких кількість виборців становить менше 1 000 000 осіб. Це означає, що в окремих областях потрібно зібрати більше ніж 10% виборців. Наприклад, у Чернівецькій області такий показник становить майже 15%.

Такі високі кількісні показники не характерні для європейських країн із порівнянню кількістю виборців. Наприклад, для ініціювання народом референдуму в Італійській Республіці необхідно зібрати 500 тис. підписів виборців (стаття 75 Конституції Італійської Республіки) [2, с. 20]. Якщо врахувати, що на виборах до парламенту було зареєстровано 50 736 204 виборців, то фактично це означає що трохи менше 1% виборців можуть ініціювати референдум [3].

При цьому слід зазначити, що Конституція Італійської Республіки не містить жодних вимог щодо збору підписів у кожному регіоні та встановленні квот на регіони.

У Португалії та Нідерландах встановлена наступна кількість необхідних підписів виборців для ініціювання референдуму – 75 000 та 600 000 відповідно [4, с. 81–82]. Згідно із результатами виборів до парламентів у Португалії налічувалося 9 343 084 виборців [5], а у Нідерландах – 13 293 186 [6]. Це означає, що для ініціювання референдуму за народною ініціативою потрібно зібрати 0,8% (у Португалії) та 4,5% (у Нідерландах) підписів від загального числа виборців.

З вищевказаного можна зробити, що в Україні встановлений непропорційно високий бар'єр кількості підписів виборців, який необхідно зібрати для ініціювання проведення референдуму. Більше того, вказаний бар'єр значно посилюється на регіональному рівні в областях, де

вказаний відсоток від загальної кількості виборців ще більший.

У той же час внести зміни до Конституції України у частині зменшення бар'єру кількості підписів виборців та усунення бюрократичної перепони у вигляді збору підписів у 2/3 областей України складно. Статтею 156 Конституції України встановлено особливий порядок внесення змін до її розділу III «Вибори. Референдум».

Законопроект, який передбачатиме внесення змін до Конституції України у частині зменшення кількісних та бюрократичних бар'єрів для проведення референдуму за народною ініціативою, має бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Таким чином, проблема із встановленими бар'єрами для проведення референдуму за народною ініціативою посилюється складністю внесення таких змін до Конституції України.

Ще однією концептуальною проблемою реалізації народовладдя в Україні у формі референдумів є невиконання пункту 20 статті 92 Конституції України, яка визначає, що порядок проведення та організації референдуму встановлюється виключно на рівні закону України.

Вказана вимога стосується як всеукраїнського, так і місцевих референдумів. За таких умов, органи державної влади мають можливість протидіяти реалізації цієї форми безпосередньої демократії через неприйняття відповідних законів або свавільно та оперативно змінювати такий порядок залежно від їх власних інтересів.

Прикладом проблем реалізації здійснення народом влади через референдум є історія відповідних законів України. До 2012 року діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» № 1286-XII від 3 липня 1991 року. Вказаний закон визнано таким, що втратив чинність з дня офіційного оприлюднення Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 5475-VI від 6 листопада 2012 року. Оскільки, згаданим законом від 2012 року не встановлювалось регулювання організації та порядку проведення місцевих референдумів, то з 2012 року народ позбавлений можливості ініціювати та проводити місцеві референдуми.

Крім того, Рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 року у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI визнано таким, що не відповідає Конституції України

(є неконституційним) в зв'язку з порушенням конституційної вимоги щодо особистого голосування народними депутатами України.

За таких умов, з 2018 року народ втратив право на ініціювання й проведення також і всеукраїнського референдуму, яке було відновлено лише шляхом прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 1135-IX від 26 січня 2021 року.

Питання організації та проведення місцевих референдумів наразі так і не вирішено, хоча 19 травня 2021 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 5512) [7].

Статтею 3 цього проекту закону передбачено перелік питань, які можуть бути вирішені на місцевому референдумі. Вважаємо такий підхід таким, що обмежує право народу на волевиявлення, адже на парламентському рівні може постійно коригуватись перелік таких питань, тим більше у самій Конституції України передбачено лише перелік питань, які не можуть вирішуватись на референдумах.

Зокрема, вказаним проектом закону передбачено, що проектом місцевого референдуму може бути втрата чинності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремими його положеннями, але не передбачено можливості прийняття такого акту на місцевому референдумі, що цілком впливає з принципу походження влади від народу.

Відтак, можливість парламенту приймати або не приймати закони, що регулюють порядок проведення референдумів, вносить норми, які обмежують право на проведення референдумів, є також серйозною проблемою для реалізації народного волевиявлення через референдум.

Конституцією України, крім виборів та референдуму, передбачено наявність інших форм безпосередньої демократії. До таких форм можна петиції (зокрема, на практиці, застосовуються електронні петиції), громадські слухання (обговорення). Вказані інструменти народовладдя в Основному Законі жодним чином не закріплені, а врегульовані в окремих законах України. Їх проблемою є декларативність, а тому і не обов'язковість врахування органами державної влади чи органами місцевого самоврядування.

Ще одним інструментом може стати законодавча ініціатива народу. Україна має певний історичний досвід впровадження такої ініціативи. У Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року [8] суб'єктом законодавчої ініціативи подання було визначено виборців, кількістю не менше 100 тисяч. Передбачалось подання проекту закону – у вигляді письмових заяв, підтверджених громадами і поданих до Генерального суду. Після перевірки їх відповідності суд мав передати проект закону та пов'язані з ним документи Голові Всенародних Зборів (парламентський орган).

Наразі, у Верховній Раді України зареєстровано проект закону «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)» (реєстр. № 1015) [9].

Вказаний законопроект передбачає, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України також належить народу та реалізується ним у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Така ініціатива заслуговує на увагу, адже розширює можливості для реалізації народовладдя. Однак, варто зауважити, що вона не містить кількості виборців, які можуть реалізувати законодавчу ініціативу, що дозволить маніпулювати вказаним бар'єром в залежності від політичної ситуації.

Окрім того, як і у випадку з референдумом, передбачивши в Конституції України таку форму безпосередньої демократії як законодавча ініціатива народу, необхідним залишається прийняття спеціального закону України, який регулюватиме порядок її здійснення. За таких умов, може бути створено законодавчий вакуум щодо реалізації такої форми народного волевиявлення.

Таким чином, вдосконаленню конституційно-правового регулювання реалізації народовладдя заважають кількісні та бюрократичні бар'єри для проведення референдуму, ускладнена процедура внесення змін до розділу III «Вибори. Референдум» Конституції України, відсутність законодавчого регулювання організації та порядку проведення місцевих референдумів, порядку реалізації народної законодавчої ініціативи, необов'язковість врахування органами державної влади та органами місцевого самоврядування петицій та результатів громадських слухань (обговорень).

Висновки. Системотворчою, сутнісною ознакою та визначальним принципом демократії виступає влада народу (народовладдя). Форми здійснення народовладдя поділяються на безпосередні та представницькі. Безпосередня демократія є важливим механізмом у здійсненні та реалізації народом своїх конституційних прав. Пряма або безпосередня демократія здійснюється через вибори, референдуми, петиції, громадські слухання та обговорення, страйки та інше. Саме завдяки інституту безпосередньої демократії громадяни здійснюють владну діяльність і беруть участь у вирішенні питань як місцевого значення, так і загальнодержавного, і це б мало б працювати. Але нормативне закріплення народовладдя ще не означає реальну владу народу. Невідповідність сьгоднішнім демографічним реаліям, відсутність чітко закріпленого механізму реалізації та прогалини у законодавстві не дають можливість реальному здійсненню народовладдя. Необхідно зауважити, що для вирішення вищезазначеної проблеми також необхідна політична воля з боку влади. Сьогодні можемо спостерігати такі негативні тенденції коли громадяни не можуть скористатися багатьма своїми правами щодо реалізації народовладдя, особливо у міжвиборчий період.

Зараз Україна знаходиться на стадії політичної трансформації. Важливо, щоб ця трансформація мала кінцевим результатом побудову держави, де ідеї народовладдя, соціальних цінностей, прав і свобод людини будуть визначальними при ухваленні законів, формуванні та реалізації державної політики в усіх сферах життя суспільства. Саме тому дослідження концептуальних засад реалізації народовладдя має не лише наукову, але й значну суспільну актуальність. Зокрема, і окреслена проблема потребує подальшого дослідження.

Список використаних джерел:

1. Державний реєстр виборців. URL: https://www.drj.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_num_voters&pdt=1&pmn_id=127
2. Конституція Італійської республіки. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
3. Election Guide. Democracy assistance & election news/Election for Italian Chamber of Deputies. URL: <https://www.electionguide.org/elections/id/2607/>
4. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва ; за ред. Д. С. Ковриженка. Київ : ФАДА ЛТД, 2007. 186 с. URL: <http://www.wcenter.org.ua/files/referendumi.pdf>
5. Election Guide. Democracy assistance & election news/Election for Portuguese Assembly of the Republic. URL: <https://www.electionguide.org/elections/id/3178/>
6. Election Guide. Democracy assistance & election news/ Election for Dutch Second Chamber. URL: <https://www.electionguide.org/elections/id/3629/>
7. Проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстраційний № 5512 від 19.05.2021). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942
8. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text>
9. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)» (реєстраційний № 1015 від 29.08.2019). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254