

III. Референдний процес

DOI: 10.33498/Юспр-2020-08-121



Павло Любченко

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
член Центральної виборчої комісії
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1044-4372>
lpm7@ukr.net

УДК 342.573:324(477)

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЦЕСУ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

АНОТАЦІЯ. Народовладдя здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Реалізація народного суверенітету залежить від ефективності правового регулювання форм прямої демократії. Це зумовлює необхідність теоретичних досліджень, вивчення зарубіжного досвіду організації та проведення референдумів, розроблення дієвої моделі функціонування цього інституту. Відсутність такого закону позбавляє народ можливості скористатися закріпленим Конституцією України правом брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах.

Метою статті є формулювання прикладних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання повноважень органів адміністрування референдуму на основі осмислення наявної практики діяльності Центральної виборчої комісії (ЦВК), окружних і дільничних комісій із референдуму.

Розглянуто практику організації всеукраїнського референдуму в Україні в 1991 та 2000 рр. Проаналізовано рішення ЦВК щодо реєстрації ініціативних груп і відмови в їхній реєстрації за період із 2000 р. до сьогодення. Сплеск активності щодо проведення всеукраїнського референдуму спостерігався у 2005–2006 рр. Тоді було зареєстровано 109 ініціативних груп щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. У 2001 р. ЦВК прийняла 13 постанов про відмову в реєстрації ініціативних груп всеукраїнського референдуму, у 2005 р. – 15, у 2006 р. – 137, у 2007 р. – 11, у 2008 р. – 8, у 2009 р. – 17, у 2010 р. – 3, у 2011 р. – 20. Переважна більшість постанов ЦВК про відмову в реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму були прийняті у зв'язку з невідповідністю поданих документів вимогам Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Серед найбільш поширених порушень: участь у зборах громадян України для утворення ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою осіб, які не досягли 18-річного віку, неправильне оформлення документів, несвое-

© Павло Любченко, 2020

ПРАВО



часне їх подання до ЦВК. Водночас були випадки, коли в доволі схожих ситуаціях ЦВК приймала абсолютно протилежні рішення. Така практика роботи органу адміністрування референдуму не може вважатися допустимою, адже це може призводити до зловживань та обмеження права громадян ініціювати всеукраїнський референдум.

Досить поширеною є практика винесення на всеукраїнський референдум взаємовиключних питань, що не відповідає вимогам Кодексу належної практики з питань референдуму Венеційської комісії, згідно з яким питання референдуму повинні мати процедурну придатність у трьох аспектах: єдність форми, єдність змісту та єдність ієрархічного рівня. Запропоновано на законодавчому рівні закріпити за ЦВК повноваження перевіряти питання, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум, на процедурну та предметну придатність.

На сучасному етапі державотворення для реального забезпечення народовладдя необхідне: а) якісне нормативно-правове регулювання процесу ініціювання референдумів, їх підготовки та проведення; б) визначення процедури внесення референдних ініціатив, реєстрації ініціативних груп, перевірки конституційності питань, які виносяться на референдум; в) створення умов для всебічного обговорення громадськістю змісту питань, що виносяться на референдум, і наслідків їх затвердження (схвалення); г) здійснення контролю за проведенням агітації та фінансуванням кампанії; д) належне спостереження, підрахунок голосів і встановлення результатів референдуму; е) об'єктивний і неупереджений розгляд судами справ у спорах щодо організації референдумів.

Ключові слова: адміністрування; всеукраїнський референдум; ініціювання референдуму; предмет референдуму; ініціативна група; проголошення референдуму; правове регулювання.

Народовладдя здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Реалізація народного суверенітету залежить від ефективності правового регулювання форм прямої демократії. Демократичний принцип організації суспільства полягає у створенні таких умов, за яких кожний громадянин міг би вільно та безперешкодно брати участь в обговоренні та вирішенні питань загальнодержавного значення, зокрема й за допомогою безпосереднього волевиявлення на всеукраїнському референдумі. Це зумовлює необхідність теоретичних досліджень, вивчення зарубіжного досвіду організації та проведення референдумів, розроблення дієвої моделі функціонування цього інституту. Відповідні напрацювання мають стати фундаментальною основою законодавчої регламентації відносин щодо організації та проведення всеукраїнського референдуму. Відсутність такого закону позбавляє народ можливості скористатися закріпленим Конституцією України¹ правом брати участь

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 19.07.2020).

в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах.

Аналізу проблематики референдуму як форми прямої демократії та безпосереднього народовладдя у своїх працях приділяли увагу Н. Вінникова², В. Воднік³, О. Дашковська⁴, М. Оніщук⁵, В. Погорілко⁶, В. Федоренко⁷, В. Шаповал⁸, А. Янчук⁹ та інші вітчизняні науковці. У науковій літературі наявний широкий спектр досліджень різних аспектів референдуму, закладено фундамент усебічного вивчення цього інституту та запропоновано концептуальні підходи до вирішення складних теоретичних питань в означеній сфері. Варто виокремити напрацювання О. Дашковської “Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн”¹⁰, яка розглядала теоретичні та конституційно-правові проблеми становлення та розвитку інституту референдуму, проаналізувала зарубіжний досвід застосування референдуму як інституту безпосередньої демократії починаючи з ХІХ ст. до сьогодення, охопивши західноєвропейські країни, країни Америки та Азії, охарактеризувала роль референдумів у регулюванні суспільних відносин, а також розглянула причини стриманого ставлення окремих верств населення до референдуму.

Ю. Шведа здійснив ґрунтовний аналіз зарубіжного досвіду проведення референдумів. Зокрема, залежність частоти проведення референдумів від моделі демократії, форми правління, рівня задоволеності громадян станом демократії у їхніх державах, розширення можливостей безпосереднього прийняття рішень щодо важливих суспільних проблем тощо¹¹. С. Дерев’янку в монографії “Політико-правові засади референдумів в Україні”¹² досліджував поняття референдуму як політико-правового інституту, приділяв увагу історії розвитку наукової думки про референдум, аналізував політико-правові мотиви дій суб’єктів референдного

² Н. Вінникова, ‘Переваги та ризики референдної демократії (європейський досвід)’ [2017] 2 (33) Вісник Національного університету ‘Юридична академія України імені Ярослава Мудрого’. Політологія 313–7.

³ В. Воднік, ‘Роль референдумів у здійсненні влади’ [2020] 2 (45) Вісник НЮУ імені Ярослава Мудрого 154–66.

⁴ О. Дашковська, ‘Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн’ (2010) 1 Вісник Академії правових наук України 235–40.

⁵ М. Оніщук, *Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики* (Вид-во Європейського університету 2009) 450.

⁶ В. Погорілко та В. Федоренко, *Референдуми в Україні: історія та сучасність* (Ін-т держави і права НАН України 2000) 248.

⁷ В. Федоренко, ‘Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики’ [2010] 4 (26) *Вибори і демократія* 4–9.

⁸ В. Шаповал, ‘Референдум як форма безпосередньої демократії’ [2005] 3 (5) *Вибори та демократія* 4–21.

⁹ А. Янчук, ‘Поняття референдного процесу’ (2006) 31 *Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр.* 98–103.

¹⁰ Дашковська (н 4) 235–40.

¹¹ Ю. Шведа, ‘Референдум як політичний інститут в умовах сучасної демократії’ (2007) 4 *Політичний менеджмент* 116.

¹² С. Дерев’янку, *Політико-правові засади референдумів в Україні* (Місто НВ 2011) 847.

процесу та правові норми щодо призначення/проголошення всеукраїнського референдуму, процедурні аспекти його проведення та імплементації прийнятих всенародним голосуванням рішень.

В. Воднік приділяла увагу поняттю референдуму, історії його розвитку і становлення, аналізувала питання проведення референдуму на прикладах зарубіжних країн і безпосередньо України. Вона зазначала, що в демократичних країнах референдуми становлять стрижень політичної системи, одну з найважливіших форм здійснення народного суверенітету¹³.

У праці В. Мельниченка “Правове регулювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою і розвиток народовладдя”¹⁴ розглянуто положення Конституції України, які визначають предмет референдумів за народною ініціативою, констатовано відсутність необхідної визначеності законодавства і можливість його неоднозначного тлумачення, обґрунтовано використання цієї форми безпосереднього народовладдя виключно для здійснення установчої та законодавчої влади. Проблематику референдуму на дисертаційному рівні досліджували С. Білан¹⁵, М. Бондар¹⁶, В. Логачова¹⁷, М. Оніщук¹⁸, О. Плахотнік¹⁹, Т. Рябченко²⁰ та ін.

У Національному інституті стратегічних досліджень підготовлена аналітична доповідь “Розвиток форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування”²¹, де розглядається практика застосування форм безпосередньої участі громадян на всеукраїнському та місцевому рівнях, а також історія спроб використання політичними силами цього інституту демократії у конкурентній боротьбі за владу. Проаналізовано сучасний стан правової регламентації дії механізмів демократії участі, а також розроблено низку рекомендацій щодо форм безпосередньої участі громадян, які доцільно запровадити в Україні.

Незважаючи на наявність багатьох досліджень проблематики правового регулювання референдуму, питанням адміністрування референ-

¹³ Воднік (н 3).

¹⁴ В Мельниченко, ‘Правове регулювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою і розвиток народовладдя’ (2019) 10 Право України 121.

¹⁵ С Білан, ‘Конституційно-правові засади референдуму, як форми прямої демократії’ (автореф дис канд юрид наук, 2017).

¹⁶ М Бондар, ‘Конституційний референдум: теорія та практика’ (дис канд юрид наук, 2017).

¹⁷ В Логачова, ‘Конституційно-правові засади громадського контролю в проведенні виборів та референдумів в Україні’ (автореф дис канд юрид наук, 2016).

¹⁸ М Оніщук, ‘Конституційні основи референдної демократії в Україні’ (дис д-ра юрид наук, 2010).

¹⁹ О Плахотнік, ‘Конституційне право громадян брати участь у всеукраїнських та місцевих референдумах і його забезпечення в Україні’ (дис канд юрид наук, 2010).

²⁰ Т Рябченко, ‘Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти)’ (автореф дис канд юрид наук, 2015).

²¹ І Павленко та інші, *Розвиток форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування: аналітична доповідь* (НІСД 2019).

думного процесу наукова громадськість приділяє недостатньо уваги, що й зумовило звернення до цієї теми.

Метою дослідження є формулювання прикладних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання повноважень органів адміністрування референдуму на основі осмислення наявної практики діяльності Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК), окружних і дільничних комісій із референдуму.

Відповідно до цього із застосуванням передусім методу системного аналізу, формально-логічного, системно-функціонального, статистичного методів пізнання вивчаються проблеми адміністрування референдуму, окреслюються перспективні напрями удосконалення правового регулювання діяльності комісій із референдуму, інших органів публічної влади в процесі підготовки і проведення референдуму.

Референдум дає народу можливість формувати порядок денний, самому обирати перспективні напрями розвитку держави і суспільства, приймати рішення з урахуванням якнайширшого кола заінтересованих соціальних груп та особистостей. В Україні всеукраїнські референдуми проводилися всього лише двічі. За результатами всенародного референдуму 1 грудня 1991 р. 28 млн виборців (90,3 % голосів) підтримали пропозицію затвердити Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. Другий референдум відбувся 16 квітня 2000 р., на нього виносилися питання удосконалення організації державної влади, функціонування парламенту та реформування системи державного управління. У референдумі взяли участь 29 728 575 громадян, що становило 81,15 % від загальної кількості громадян, які мали право брати участь у голосуванні. І хоча всі питання були підтримані виборцями, рішення цього референдуму так і не були імplementовані Верховною Радою України.

Слід враховувати, що реалізація форм безпосередньої демократії може бути як фактором забезпечення стабільності конституційного ладу, його подальшого демократичного розвитку, так і деструктивним чинником. Референдум може бути також наслідком неспроможності розв'язання політичною елітою контраверсійного питання і перенесенням тягаря відповідальності за його розв'язання на весь електорат²². Результатом референдуму може бути також добре організована політична дестабілізація, спричинена партійними розколами, мобілізація противників прийняття рішення, організація громадських протестів. Із цього випливає, що прийняття рішення про проведення референдуму пов'язане з певними ризиками²³. Тому на законодавчому рівні необхідно врегулювати всі

²² L. Morel, 'Party Attitudes Towards Referendum in Western Europe' [1994] 16 (3) *Western European Politics* 230

²³ Шведа (н 11) 118.

основні питання адміністрування процесу підготовки і проведення всеукраїнського референдуму, зокрема, 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 результатів, організації спостереження, розгляду скарг тощо.

Ключову роль у підготовці та проведенні референдуму відіграють ЦВК, окружні та дільничні комісії з референдуму. Стаття 20 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”²⁴ встановлює повноваження ЦВК щодо організації підготовки і проведення всеукраїнського референдуму. Зокрема, ЦВК реєструє ініціативні групи з всеукраїнського референдуму. Реалізуючи це повноваження, ЦВК фактично дає старт збору підписів на підтримку певної ініціативи або ж, навпаки, відмовляючи в реєстрації ініціативної групи, фактично блокує подальші дії ініціаторів всеукраїнського референдуму.

Спроби ініціювання проведення всеукраїнського референдуму відбуваються постійно. Відповідно до ст. 17 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”²⁵, який був чинний із 1991 р. до 2012 р., ініціативні групи всеукраїнського референдуму реєструвалися Центральною комісією з всеукраїнського референдуму за поданням голів районних, міських (міст республіканського та обласного підпорядкування) рад, на території яких проведено збори громадян, які обрали ініціативну групу. Переважна більшість спроб зареєструвати ініціативну групу були безуспішними. У 2001 р. ЦВК прийняла 13 постанов про відмову в реєстрації ініціативних груп всеукраїнського референдуму, у 2005 р. – 15, у 2006 р. – 137, у 2007 р. – 11, у 2008 р. – 8, у 2009 р. – 17, у 2010 р. – 3, у 2011 р. – 20.

Переважна більшість постанов ЦВК про відмову в реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму були прийняті у зв’язку з невідповідністю поданих документів вимогам Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Найбільш поширеними порушеннями вимог чинного законодавства були: участь у зборах громадян України для утворення ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою осіб, які не досягли 18-річного віку, неправильне оформлення документів, несвоєчасне їх подання до ЦВК.

²⁴ Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 р. № 1932-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text>> (дата звернення: 20.07.2020).

²⁵ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>> (дата звернення: 19.07.2020).

Багато рішень про відмову в реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму ЦВК обґрунтовувала невідповідністю питань, які пропонувалися на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, Конституції України. При цьому ЦВК спиралася на п. 4.2. рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою)²⁶ згідно з яким КСУ вважає необґрунтованою думку, відповідно до якої ні ЦВК, ні Президент України, ні інші державні органи не повноважні здійснювати перевірку відповідності Конституції України питань, які пропонуються ініціативними групами громадян для всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Для прикладу, на зборах громадян України у місті Біла Церква Київської області, які відбулися 31 липня 2007 р., було схвалено пропозицію про проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та затверджено формулювання дев'яти питань, які пропонувалося винести на всеукраїнський референдум, зокрема: 1. Чи підтримуєте Ви президентську форму правління, за якої Президент України обирається всенародно, є главою держави й очолює Уряд України? 2. Чи підтримуєте Ви парламентську форму правління, за якої посада Президента України скасовується, Уряд України призначається і звільняється Верховною Радою України, а Прем'єр-міністр України є главою держави? 3. Чи підтримуєте Ви обрання та відкликання суддів народом? 4. Чи підтримуєте Ви розширення прав місцевого самоврядування із наданням всім органам місцевого самоврядування права формувати власні виконавчі органи? 5. Чи підтримуєте Ви встановлення дієвого контролю за владою через надання конституційного статусу парламентській опозиції? 6. Чи підтримуєте Ви скасування недоторканності вищих керівників держави, народних депутатів України та суддів? 7. Чи підтримуєте Ви скасування всіх пільг вищим керівникам держави, посадовим особам та народним депутатам України? 8. Чи підтримуєте Ви позбавлення мандатів депутатів всіх рівнів, які порушили обіцянки перед народом, – із наданням права ухвалення відповідних рішень з'їздам партій (блоків)? 9. Чи підтримуєте Ви спрощення процедур проведення всеукраїнських та місцевих референдумів для залучення народу до безпосереднього здійснення влади?

Здійснивши перевірку зазначених питань, які пропонувалося винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, ЦВК дійшла висновку про їхню невідповідність Конституції України та Зако-

²⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 153.

ну України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. У постанові ЦВК від 17 серпня 2007 р. № 139 зазначалося, що запропоновані питання не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, оскільки не передбачають затвердження законів щодо внесення змін до Конституції України, прийняття, зміни або скасування законів України чи їх окремих положень, прийняття рішень, що визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів. Частина питань була охарактеризована як взаємовиключні, зокрема щодо форми правління (президентської чи парламентської). Це могло призвести до того, що у разі якщо більшість громадян з обох питань дадуть ствердну відповідь, результати референдуму матимуть суперечливий характер і в подальшому не зможуть бути реалізованими. За висновком ЦВК питання “Чи підтримуєте Ви обрання та відкликання суддів народом?” не відповідало вимогам щодо чіткості формулювань, адже незрозуміло, про яких суддів ідеться, – суддів КСУ чи всіх інших судів. Аналогічні зауваження стосувалися й інших питань, тому ЦВК відмовила в реєстрації відповідної ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. На подібний правовий аналіз питань, які пропонувалося винести на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, можна натрапити в багатьох постановах ЦВК.

Сплеск активності щодо проведення всеукраїнського референдуму спостерігався у 2005–2006 рр. Тоді ЦВК зареєструвала 109 ініціативних груп щодо проведення всеукраїнського референдуму, які мали право збирати підписи громадян під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо питань: 1. Чи згодні Ви з тим, щоб Україна стала членом Організації Північноатлантичного договору (НАТО)? 2. Чи підтримуєте Ви участь України у Єдиному економічному просторі (ЄЕП) разом із Російською Федерацією, Республікою Казахстан та Республікою Білорусь, відповідно до Угоди про формування Єдиного економічного простору, підписаної 19 вересня 2003 року? Відповідно до документів, надісланих ініціативними групами, загальна кількість зібраних ними підписів громадян України становила 4 656 182 підписи. За результатами перевірки ЦВК визнала такими, що не підлягають врахуванню, 224 509 підписів громадян України під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Відповідна постанова ЦВК від 29 грудня 2006 р. № 1302 була надіслана Президенту України, проте всеукраїнський референдум так і не було проголошено.

Реєстрація відповідних ініціативних груп свідчить про те, що ЦВК оцінювала подані документи і питання, запропоновані на всеукраїнський референдум, такими, що відповідають Конституції України та Зако-

ну України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Хоча очевидно, що ці питання є взаємовиключними, та сформульовані таким чином, що можуть призвести до взаємовиключних результатів. Позитивна або негативна відповідь більшості громадян з обох наведених питань фактично призвела б до неможливості в подальшому реалізувати результати референдуму. Таким чином, бачимо, що в доволі схожих ситуаціях ЦВК приймала абсолютно протилежні рішення. Така практика роботи органу адміністрування референдуму не може вважатися допустимою, адже це може призводити до зловживань та обмеження права громадян ініціювати всеукраїнський референдум.

Формулювання взаємовиключних питань референдуму не відповідає вимогам Кодексу належної практики з питань референдуму²⁷ Венеційської комісії, в якому зазначається, що питання референдуму повинні мати процедурну придатність у трьох аспектах: єдність форми, єдність змісту та єдність ієрархічного рівня.

Після прийняття Закону України “Про всеукраїнський референдум”²⁸, який визнано неконституційним згідно з рішенням КСУ від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018²⁹, активність населення щодо використання такого інструменту прямої демократії, як всеукраїнський референдум, була значно нижчою. У 2013 р. ЦВК прийняла шість постанов про відмову в реєстрації ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Усі ці постанови були прийняті у зв’язку з відсутністю представника ЦВК на зборах громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Присутність представника ЦВК на зборах громадян була обов’язковою відповідно до ст. 30 Закону України “Про всеукраїнський референдум”. Представники ЦВК посвідчували факт проведення зборів та здійснювали перевірку дотримання вимог вказаного Закону під час організації зборів. А відсутність представника ЦВК була зумовлена тим, що Окружний адміністративний суд міста Києва своїми ухвалами (від 9 жовтня 2013 р. у справі № 826/15641/13-а, від 25 вересня 2013 р. у справі № 826/15078/13-а, від 6 вересня 2013 р. у справі № 826/13822/13-а) забороняв ЦВК направляти свого представника (представників) на збори громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

²⁷ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (пер з англ., Ключковський Ю ред, 2009) 268–89.

²⁸ Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>> (дата звернення: 19.07.2020).

²⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60>> (дата звернення: 19.07.2020).

Такий спосіб блокування можливості організації всеукраїнського референдуму за народною ініціативою застосовувався і в 2014 р. Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 4 вересня 2014 р. у справі № 826/13050/14 ЦВК було заборонено направляти представника (представників) на збори громадян України, що заплановані на 5 вересня 2014 р.

Навіть після проведення зборів громадян із метою прийняття рішення про проведення всеукраїнського референдуму за участю представника (представників) ЦВК подальший процес організації референдуму зупинявся через оскарження дій ЦВК. В одному з випадків позивач просив суд визнати протиправними дії ЦВК у зв'язку з посвідченням факту проведення зборів громадян України у зв'язку з проведенням всеукраїнського референдуму за народною ініціативою стосовно можливості купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, а також зобов'язати ЦВК утриматися від вчинення дій щодо організації підготовки та проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою стосовно можливості купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення (справа № 826/5496/17). Ця справа розглядалася з квітня 2017 р. по квітень 2020 р., рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва у задоволенні позовних вимог було відмовлено. Вказаним судовим рішенням констатовано, що дії ЦВК були правомірні, водночас процес організації референдуму було затримано на 3 роки, і сьогодні його продовжити немає можливості із-за відсутності законодавчого регулювання відповідних відносин.

Постанова ЦВК від 12 червня 2014 р. № 784 про відмову в реєстрації ініціативної групи була прийнята з мотивів порушення Конституції та законів України під час її утворення і невідповідності питання чи тексту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, вимогам Конституції та законам України. На зборах громадян було запропоновано винести на всеукраїнський референдум три питання: 1. Чи згодні Ви з тим, що Конституція України в новій редакції має бути ухвалена безпосередньо українським народом на всеукраїнському референдумі? 2. Чи ухвалюєте ви Конституцію України в новій редакції, проект якої додається, внесена на всеукраїнський референдум, проголошений Президентом України за народною ініціативою? 3. Чи ухвалюєте Ви конституційний Закон “Про введення в дію Конституції України в новій редакції”, проект якого додається, внесений на всеукраїнський референдум, проголошений Президентом України за народною ініціативою?

КСУ рішенням від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 висловив позицію, що процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути

започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України³⁰. Беручи до уваги вказану позицію КСУ, ЦВК констатувала, що у межах одного референдумного процесу винесення питання щодо необхідності викладення Конституції України в новій редакції та схвалення такої редакції є неможливим.

Відмова в реєстрації ініціативної групи через невідповідність Конституції та законам України запропонованих на всеукраїнський референдум питань по-різному оцінюється науковцями. Юридична позиція КСУ, викладена у п. 4.2. рішення від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою)³¹, є основою для тверджень, що ЦВК має право перевіряти відповідність поданих документів Конституції та законам України, зокрема й питань, які виносяться на всеукраїнський референдум.

На думку багатьох дослідників, ЦВК не має права перевіряти питання, які виносяться на всеукраїнський референдум, на відповідність Конституції України. В. Мельниченко критично висловлювався щодо того, що специфічна функція конституційного контролю, навіть попереднього, покладалася на суб'єкти, які за змістом і характером своєї діяльності малопридатні для їх здійснення³².

Відповідно до ч. 2 ст. 151 Конституції України КСУ за зверненням Президента України або щонайменше 45 народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою³³.

А тому в проекті Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум (реєстраційний № 3612) (далі – Законопроект № 3612)³⁴ внесеному Президентом України пропонується врегулювати відносини в цій сфері визначивши, що відповідний контроль здійснює КСУ (ст. 21 проекту), а ЦВК здійснює аналіз дотримання законодавчих приписів під час утворення ініціативної групи, а також відповідність документів вимогам Конституції та закону України. Водночас у разі виявлення ознак невідповідності Конституції України питання чи тексту законопроекту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум за народною

³⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>> (дата звернення: 19.07.2020).

³¹ Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 (н 26).

³² Мельниченко (н 14) 121.

³³ Конституція України (н 1).

³⁴ Проект Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум від 9 червня 2020 р. № 3612 <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69060> (дата звернення: 19.07.2020).

ініціативою, ЦВК має звернутися до Президента України із клопотанням про направлення до КСУ відповідного конституційного звернення. Такий порядок правового регулювання контролю конституційності питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, на нашу думку, повною мірою відповідатиме Конституції України і буде дієвим запобіжником для недопущення зловживань та обмеження права громадян ініціювати всеукраїнський референдум.

Кодекс належної практики Венеційської комісії щодо референдумів рекомендує, аби питання, які виносяться на референдум, враховували єдність форми (питання не має поєднувати спеціально сформульований проєкт поправки з пропозицією загального характеру або принциповим питанням); єдність змісту (повинен існувати нерозривний зв'язок між різними частинами кожного питання, поданого на голосування) і єдність ієрархічного рівня (одне і те саме питання не повинне одночасно застосовуватися до законодавства різних ієрархічних рівнів, скажімо, до питань, які підпадають під дію Конституції та закону). Громадян не можна закликати голосувати одночасно щодо декількох питань без внутрішнього взаємозв'язку у припущенні, що він може підтримувати одне питання і бути проти іншого. В умовах дії принципу верховенства права народ не звільнений від вимоги діяти відповідно до права. Це стосується як процедурних аспектів, так і змісту питання, винесеного на голосування (предметна придатність), які повинні узгоджуватися з Конституцією України та не можуть суперечити загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права. Щоб запобігти протиправному референдуму, тексти, процедурно або предметно непридатні, не повинні виноситися на референдум. Враховуючи ці рекомендації Венеційської комісії, на законодавчому рівні мають бути закріплені повноваження ЦВК перевіряти питання, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум, на процедурну та предметну придатність.

Важливим питанням організації адміністрування всеукраїнського референдуму є чітка регламентація строків прийняття рішень уповноваженими органами публічної влади. Адже в Україні відома практика невиконання Президентом України обов'язку проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 млн громадян України, які мають право голосу. Підписи щодо призначення референдуму було зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тис. підписів у кожній області, однак жодна норма не встановлює строку протягом якого Президент України має видати акт про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. КСУ у рішенні від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 вказував, що Прези-

дент України зобов'язаний оприлюднити ініціативу громадян України, визначену відповідно до ч. 2 ст. 72 Конституції України та засвідчену в установленому порядку ЦВК, проголосивши проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, проте тут же констатував, що строки, протягом яких Президент України зобов'язаний видати відповідний указ, повинні бути визначені законом³⁵. Дотримуючись такої логіки, Київський апеляційний адміністративний суд (постанова від 30 березня 2010 р.) дійшов висновку, що невидання відповідного Указу Президентом України не може вважатися протиправною та незаконною бездіяльністю, оскільки Президентом України не було допущено порушень вимог Конституції та законів України³⁶.

У Законопроекті № 3612 пропонується врегулювати строки прийняття рішень ЦВК, Президентом України, КСУ та іншими органами, що, безперечно, позитивно його характеризує.

Окремим напрямом адміністрування процесу всеукраїнського референдуму є контроль за витрачанням коштів на проведення агітації. Як свідчить вітчизняна та зарубіжна практика проведення виборів та референдумів імовірність впливу олігархічних угруповань на результати голосування досить висока. Деякі американські дослідники зауважують, що гроші самі собою не завжди відігравали вирішальну роль під час виборів або всенародних опитувань, проте вплив великих, до того ж раціонально витрачених коштів на передвиборну рекламу та інші виборчі технології не можна недооцінювати. Тому з метою обмеження впливу фінансових капіталів на інститути безпосередньої демократії, включаючи референдум, необхідно обмежити грошові витрати як із боку державних органів, так і з боку приватних осіб³⁷.

Висновки. Підсумовуючи, можна констатувати, що запит на пряму демократію у світі постійно зростає, люди прагнуть участі у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення, зокрема й через референдум. Про популярність референдуму серед громадян говорить, між іншим, фреквенція у сучасних голосуваннях. На противагу виборчій фреквенції, вона має тенденцію до зростання і свідчить, що громадська думка піддається мобілізаційним впливам. У серії референдумів, здійснених 1994 р. щодо приналежності до Європейського Союзу, фреквенція перевищила рівень участі в останніх виборах. Було це особливо очевид-

³⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-08>> (дата звернення: 19.07.2020).

³⁶ Див.: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17 травня 2011 р. № К-19102/10 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/16493402>> (дата звернення: 19.07.2020).

³⁷ Th Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall* (Harvard University Press 1989) 289.

но у Норвегії, де проблема співпраці з Євросоюзом викликала глибокий конфлікт. У референдумі взяло участь 89 % виборців, тоді як у парламентських виборах 1993 р. – лише 75,9 %. В Австрії у референдумі взяло участь 82 % (у виборах 1994 р. – 78 %), у Фінляндії – 74 % (у виборах 1991 і 1995 рр. – 72 %)³⁸.

Як свідчить статистика, все більше країн закріплюють у національному законодавстві різноманітні форми безпосередньої демократії. Для прикладу, конституційне та (або) законодавче регулювання інституту обов'язкового референдуму є в 119 державах і територіях, факультативного референдуму – у 144 державах і територіях³⁹. Це переконливо свідчить про необхідність удосконалення конституційної та законодавчої регламентації відносин у сфері реалізації народовладдя в Україні. При цьому важливо дотримуватися міжнародних стандартів організації референдумів, вивчати зарубіжний досвід, враховуючи, що законодавство в кожній державі віддзеркалює традиції, які склалися протягом певного часу еволюції цієї держави, менталітет її народу, ступінь демократизації та інші чинники, які впливають на становлення і розвиток системи безпосередньої демократії⁴⁰. Особливу значущість для народовладдя мають інститути прямої демократії: референдуми, плебісцити, народні ініціативи, форми безпосередньої політичної активності, поєднані з використанням сучасних інформаційних технологій для забезпечення ефективної участі громадян у дискусіях та ухваленні відповідних рішень⁴¹.

Отже, на сучасному етапі державотворення для реального забезпечення народовладдя необхідне: а) якісне нормативно-правове регулювання процесу ініціювання референдумів, їх підготовки та проведення; б) визначення процедури внесення референдних ініціатив, реєстрації ініціативних груп, перевірки конституційності питань, які виносяться на референдум; в) створення умов для всебічного обговорення громадськістю змісту питань, що виносяться на референдум, і наслідків їх затвердження (схвалення); г) постійне підвищення рівня правової культури громадян для запобігання деструктивному впливу референдумів; ґ) здійснення контролю за проведенням агітації та фінансуванням кампанії; д) належне спостереження, підрахунок голосів і встановлення результатів референдуму; е) об'єктивний і неупереджений розгляд судами справ у спорах щодо організації референдумів.

³⁸ J Detlef, A Storsved, 'Legitimacy Through Referendum? The Nearthly Successful Domino-Strategy of the EU Referendums in Ausrtia, Finland, Sweden and Norway' [1995] 18 (4) West European Policy 30.

³⁹ *Прямая демократия в странах мира в картах, диаграммах и таблицах: справочник, т I: Введение и обций сводный обзор* (Курфтырев П общ ред, 2019) <<http://uidd.com.ua/wp-content/uploads/2019/10/001.pdf>> (дата звернення: 19.07.2020).

⁴⁰ Воднік (н 3).

⁴¹ О Петришин, 'Народовладдя як фундамент демократичної, правової, соціальної держави' (2009) 4 Вісник Академії правових наук України 25.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Cronin Th, *Direct Democracy: The Politics of the Initiative, Referendum and Recall* (Harvard University Press 1989) (in English).
2. Derevianko S, *Polityko-pravovi zasady referendumiv v Ukraini [Political and Legal Principles of Referendums in Ukraine]* (Misto NV 2011) (in Ukrainian).
3. Onishchuk M, *Referendna demokratiia: problemy konstytutsiinoi teorii ta praktyky [Referendum Democracy: Problems of Constitutional Theory and Practice]* (Vyd-vo Yevropeiskoho universytety 2009) (in Ukrainian).
4. Pohorilko V ta Fedorenko V, *Referendy v Ukraini: istoriia ta suchasnist [Referendums in Ukraine: History and Contemporaneity]* (In-t derzhavy i prava NAN Ukrainy 2000) (in Ukrainian).

Edited and translated books

5. Pavlenko I and others, *Rozvytok form bezposerednoi demokratii v Ukraini: analiz dotsilnosti ta perspektyv zastosuvannia: analitichna dopovid [Development of Forms of Direct Democracy in Ukraine: Analysis of Expediency and Prospects of Application: Analytical Report]* (NISD 2019) (in Ukrainian).
6. Priamaia demokratiia v stranakh myra v kartakh, dyahramakh y tablytsakh: spravochnyk, t I: Vvedenie i obshnij svodnyy obzor [The direct democracy in the worlds countries in maps, diagrams and tables: the guide in 10 volumes] (Kufyrev P obshh red, 2019) <<http://uidd.com.ua/wp-content/uploads/2019/10/001.pdf>> (accessed: 19.07.2020) (in Russian).
7. *Yevropeyskyi demokratychnyi dorobok u haluzi vyborchoho prava: Materialy Venetsianskoi Komisii, Parlamentskoi Asamblei, Komitetu Ministriv, Konhresu mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy [European democratic achievements in the field of suffrage: Proceedings of the Venice Commission, the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers, the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe]* (per z anhl, Kliuchkovskiy Yu red, 2009) (in Ukrainian).

Journal articles

8. Detlef J, 'Storsved A Legitimacy Through Referendum? The Nearthly Successful Domino-Strategy of the EU Referendums in Ausrtia, Finland, Sweden and Norway' [1995] 18 (4) West European Policy 30 (in English).
9. Morel L, 'Party Attitudes Towards Referendum in Western Europe' [1994] 16 (3) Western European Politics 230 (in English).
10. Dashkovska O, 'Referendum yak instytut bezposerednoi demokratii: dosvid zarubizhnykh krain' ['The Referendum as an Institution of Direct Democracy: the Experience of Foreign Countries'] (2010) 1 Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy 235–40 (in Ukrainian).
11. Fedorenko V, 'Rishennia vseukrainskoho referendumu ta yikh yurydychna pryroda: problemy konstytutsiinoi teorii ta praktyky' ['Decisions of an All-Ukrainian Referendum and Their Legal Nature: Problems of Constitutional Theory and Practice'] [2010] 4 (26) Vybory i demokratiia 4–9 (in Ukrainian).
12. Melnychenko V, 'Pravove rehuliuвання vseukrainskoho referendumu za narodnoiu initsiatyvoiu i rozvytok narodovladdia' ['Legal Regulation of an All-Ukrainian Referendum on the People's Initiative and the Development of Democracy'] (2019) 10 Pravo Ukrainy 121 (in Ukrainian).

13. Petryshyn O, 'Narodovladdia yak fundament demokratychnoi, pravovoi, sotsialnoi derzhavy' ['The Democracy as the Foundation of a Democratic, Legal, social State'] (2009) 4 Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy 25 (in Ukrainian).
14. Shapoval V, 'Referendum yak forma bezposerednoi demokratii' [The Referendum as a Form of Direct Democracy] [2005] 3 (5) Vybory i demokratiia 4–21 (in Ukrainian).
15. Shveda Yu, 'Referendum yak politychnyi instytut v umovakh suchasnoi demokratii' ['The Referendum as a Political Institution in a Modern Democracy'] (2007) 4 Politychnyi menedzhment 116 (in Ukrainian).
16. Vinnykova N, 'Perevahy ta ryzyky referendnoi demokratii (ievropeyskyi dosvid' ['Benefits and Risks Reference Democracy (European Experience)'] [2017] 2 (33) Visnyk Natsionalnoho universytetu "Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho". Serii: Politolohiia 313–7 (in Ukrainian).
17. Vodnik V, 'Rol referendumiv u zdiisnenni vlady' ['The Role of Referendums in the Exercise of Power'] [2020] 2 (45) Visnyk NIuU imeni Yaroslava Mudroho 154–66 (in Ukrainian).
18. Yanchuk A, 'Poniattia referendnoho protsesu' ['The Idea of the Referendum Process'] (2006) 31 Derzhava i pravo. Yuryd. i polit. nauky: zb. nauk. pr. 98-103 (in Ukrainian).

Theses

19. Bilan S, 'Konstytutsiino-pravovi zasady referendumu, yak formy priamoi demokratii' ['Constitutional and Legal Principles of the Referendum as a Form of Direct Democracy'] (avtoref dys kand yuryd nauk, 2017) (in Ukrainian).
20. Bondar M, 'Konstytutsiinyi referendum: teoriia ta praktyka' ['The Constitutional Referendum: Theory and Practice'] (dys kand yuryd nauk, 2017) (in Ukrainian).
21. Lohachova V, 'Konstytutsiino-pravovi zasady hromadskoho kontroliu v provedenni vyboriv ta referendumiv v Ukraini' ['Constitutional and Legal Principles of public Control in the Conduct of Elections and Referendums in Ukraine'] (avtoref dys kand yuryd nauk, 2016) (in Ukrainian).
22. Onishchuk M, 'Konstytutsiini osnovy referendnoi demokratii v Ukraini' ['Constitutional Foundations of Referendum Democracy in Ukraine'] (dys kand yuryd nauk, 2010) (in Ukrainian).
23. Plakhotnik O, 'Konstytutsiine pravo hromadian braty uchast u vseukrainskykh ta mistsevykh referendumakh i yoho zabezpechennia v Ukraini' ['The constitutional Right of Citizens to Participate in All-Ukrainian and Local Referendums and its Provision in Ukraine'] (dys kand yuryd nauk, 2010) (in Ukrainian).
24. Riabchenko T, 'Referendum yak forma bezposerednoi pravotvorchosti ukrainskoho narodu (teoretychni aspekty)' ['Referendum as a Form of Direct Lawmaking of the Ukrainian People (Theoretical Aspects)'] (avtoref dys kand yuryd nauk, 2015) (in Ukrainian).

Pavlo Liubchenko

PROBLEMATIC ASPECTS IN ADMINISTERING
OF THE ALL-UKRAINIAN REFERENDUM PROCESS

ABSTRACT. The people's power is exercised through elections, referendum, and other forms of direct democracy. Implementation of the people's sovereignty depends on the effectiveness of legal regulation of direct democracy. This necessitates theoretical research, study of foreign experience as regards organizing and holding of referendums, and development of an efficient model to ensure the functioning of this institution. Absence of such a law deprives the people of the opportunity to use the right enshrined in the

Constitution of Ukraine to participate in administration of the affairs of the State via the All-Ukrainian and local referendums.

The article aims at formulating applied recommendations for improving the legal regulation of the powers granted to referendum administration bodies by comprehending the current practice of the Central Election Commission (CEC), district and precinct referendum commissions.

The article looks back into the practice of organization of the All-Ukrainian referendum in Ukraine in 1991 and 2000 and analyzes CEC's decisions on registration of initiative groups and refusal to register them for the period from 2000 till today. A surge in activity as regards the All-Ukrainian referendum was observed in 2005–2006. At that time, 109 initiative groups were registered which were focused on holding of the All-Ukrainian referendum on the people's initiative. In 2001, CEC adopted 13 resolutions refusing to register initiative groups of the All-Ukrainian referendum, in 2005 – 15, in 2006 – 137, in 2007 – 11, in 2008 – 8, in 2009 – 17, in 2010 – 3, in 2011 – 20. The overwhelming majority of CEC's resolutions on refusing to register initiative groups of the All-Ukrainian referendum were adopted on the grounds of non-compliance of submitted documents with the requirements of the Law of Ukraine "On the All-Ukrainian and Local Referendums". The most common violations included: participation of persons under the age of 18 in meetings of Ukrainian citizens held with the aim of forming an initiative group of the All-Ukrainian referendum on the people's initiative, incorrect execution of documents, and late submission of documents to the Central Election Commission. At the same time, there were cases when CEC made absolutely opposite decisions in quite similar situations. Such an operation practice of the referendum administration body may not be regarded as acceptable, since it can lead to misuse and restriction of citizens' right to initiate the All-Ukrainian referendum.

It is quite frequent that mutually exclusive questions are put to the All-Ukrainian referendum, and such a practice is inconsistent with the requirements of the Venice Commission's Code of Good Practice on Referendums, according to which questions submitted to a referendum must respect procedural validity in three aspects: unity of form, unity of content, and unity of hierarchical level. It is proposed that CEC be vested, at the legislative level, with authority to check the questions suggested for submission to the All-Ukrainian referendum for their procedural and substantive validity.

At the present stage of State-building, the following is necessary for implementation of the people's power: a) appropriate quality of the regulatory framework for the process of initiating a referendum, its preparation and holding; b) the procedure should be determined for introducing referendum initiatives, registration of initiative groups, and verification of constitutionality of the questions put to a referendum; c) conditions should be created for comprehensive public discussion of the content of the questions submitted to a referendum and the implications of their adoption (approval); d) exercise of control over campaigning and financing of campaigns; e) proper monitoring, counting of votes and determination of the referendum results; f) objective and impartial consideration by courts of cases involving disputes about organization of referendums.

KEYWORDS: administering; All-Ukrainian referendum; initiation of referendum; subject matter of referendum; initiative group; proclamation of referendum; legal regulation.