

## ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У ВСЕУКРАЇНСЬКОМУ ТА МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМАХ

Національний авіаційний університет  
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна  
E-mail: sharm05@ukr.net

**Мета:** дослідження місця та ролі всеукраїнського та місцевих референдумів, висвітлення основних проблем інституту референдуму в Україні. **Методи дослідження:** аналіз, синтез, порівняльно-правовий, соціологічний, логічний, діалектичний. **Результати:** визначено місце та роль всеукраїнського та місцевих референдумів, виокремлено найбільш актуальні проблеми інституту референдуму в Україні. **Обговорення:** стан законодавства щодо всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні.

**Ключові слова:** всеукраїнський референдум; місцеві референдуми; демократія; легітимність; волевиявлення.

### Постановка проблеми та її актуальність.

У розвинених країнах світу ключовими елементами прямої демократії є референдуми. За допомогою референдумів можуть прийматися конституції, ставати незалежними держави, втрачати чинність закони, змінюватися території тощо. В Україні дана форма безпосередньої демократії ще не набула такого поширення, як у багатьох країнах Європейського Союзу, ні на загальнодержавному, ні на місцевому рівнях. На сьогоднішній день, існує низка проблем, що унеможливають належне проведення референдумів в Україні, тому це дослідження є надзвичайно актуальним.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням інституту референдуму займалися наступні науковці: Д. С. Ковриженко, В. П. Колісник, І. Б. Коліушко, В. Ф. Коток, Л. Т. Кривенко, А. Р. Крусян, О. Д. Крупчан, М. М. Куряча, В. В. Маклаков, М. В. Оніщук, К. О. Павшук, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, Г. В. Синцов, О. В. Совгира, І. П. Трайнін, С. В. Троїцький, В. А. Туманов, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал та інші. Водночас, аналіз наукових публікацій та стан законодавства з даного питання свідчать про те,

що сьогодні є низка важливих питань, що потребують термінового врегулювання.

**Метою** статті є дослідження ролі та значення всеукраїнського та місцевих референдумів, висвітлення основних проблем інституту референдуму в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи інтеграцію України до стандартів Європейського Союзу, надзвичайно важливим є залучення українського народу до участі у всеукраїнському та місцевих референдумах, що дозволить вирішувати питання як загальнодержавного, так і місцевого значення. Це сприятиме: підвищенню економічної, соціальної та політичної стабільності; забезпеченню пріоритетності прав людини й належної реалізації принципів верховенства права в Україні; стимулюванню представницьких та виконавчих органів влади щодо здійснення відкрито своїх повноважень та ін.

Відповідно до Юридичної енциклопедії референдум є однією з форм безпосередньої демократії, що застосовується для прийняття або затвердження шляхом голосування конституційних актів, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного чи місцевого значення [1, с. 301]. Як вірно зазначив В. Й. Лучин, референ-

дум дає народові можливість самому оцінювати головні зміни в суспільному житті та визначати їх розвиток. За допомогою референдуму народ безпосередньо виступає як верховний законодавець, який санкціонує найважливіші питання державного і суспільного значення [2, с. 141]. М. М. Куряча доречно вказує, що референдум як народне голосування, що проводиться з метою прийняття остаточного та обов'язкового до виконання рішення або з метою виявлення думки народу, яке підлягає врахуванню та відображенню в акті органу державної влади або органу місцевого самоврядування [3, с. 7]. Не можна не погодитися з думкою В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка в тому, що референдум є пріоритетною формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування [4, с. 142].

У Радянському Союзі інститут референдуму юридично існував із 1977 р. Згідно зі ст. 5 та 108 Конституції СРСР, найбільш важливі питання життя держави могли ставитися на всенародне голосування (референдум), закони могли бути винесені на референдум рішенням Верховної Ради СРСР. Фактично ж референдуми не проводилися [5]. А починаючи з 1977 р. єдиний в СРСР всесоюзний референдум відбувся 17 березня 1991 року. На нього було винесено питання «Чи вважаєте ви необхідним збереження Союзу Радянських Соціалістичних Республік як оновленої федерації рівноправних суверенних республік, в якій будуть повною мірою гарантуватися права і свободи людини будь-якої національності?».

Початок історії референдумів в Україні збігається із початком української незалежності. А саме всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р., на який виносилося тільки одне питання: «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?». Другий всеукраїнський референдум відбувся 16 квітня 2000 р., але Верховна Рада України не імплементувала його результати. Проблема всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. поля-

гала в тому, що на нього виносилися надзвичайно важливі питання, які були сформульовані дуже загально. Отже, в подальшому вони потребували конкретизації та відповідного юридичного оформлення. Покладення такої конкретизації та оформлення на Верховну Раду України було помилковим у зв'язку з тим, що в народних депутатів не було зацікавленості у внесенні цих змін до тексту Основного Закону. Відсутність механізмів примусу та притягнення до юридичної відповідальності обумовила той факт, що воля народу, яка мала набути юридичного оформлення у рішеннях Верховної Ради України, залишилася невідтіленою в житті. При цьому Верховна Рада формально не порушила чинного законодавства України [6, с. 26]. Необхідно вказати, що громадяни шляхом референдуму мають можливість контролювати не тільки парламент, а й інші органи державної влади, оскільки громадянами можуть вирішуватися відповідні питання політики замість їх обраних представників.

Саме референдум є головним правовим інститутом, який дозволяє громадянам брати участь в управлінні державними справами й вирішувати долю своєї держави. Адже не дарма у 1996 р. Конституцією України визначено носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні народ, закріплено виключне право українського народу визначати та змінювати конституційний лад. Конституційний Суд України при розгляді питання про здійснення влади народом у п. 1 резолютивної частини Рішення № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. у справі про здійснення влади народу зазначив, що «положення ч. 2 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії в порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України» [7]. Усі закони держави мають виражати волю й інтереси народу, бути конкретним виявом народовладдя. Здійснення і розвиток демократії, реальне забез-

печення прав та інтересів громадян є невід'ємною умовою створення правової держави і реалізацією суті верховенства права. Однак сама наявність законів ще не вирішує даних завдань. Аби практично регулювати діяльність відповідних органів державної влади і управління, організацій, установ і громадян треба точно і неухильно дотримуватись й виконувати їх. А в державі, суспільстві має панувати режим законності [8, с. 65].

Яскравим прикладом для наслідування може стати Швейцарія, де перший у Європі загальновідомий референдум було проведено 1439 р. у швейцарському кантоні Берн з питання запровадження додаткового збору для військових потреб. Із того часу Швейцарія стала батьківщиною референдумів, оскільки там відбулося близько шістсот референдумів. Вони проводяться кілька разів на рік як на загальнофедеральному, так і кантональному та муніципальному рівнях. На голосування виносяться практично всі важливі питання життя швейцарського суспільства. Так, Конституція Конфедерації в обов'язковому порядку підлягає всенародному голосуванню. Інколи на референдум виносяться пропозиції щодо зміни і доповнення Конституції, міжнародних договорів і найбільш важливих федеральних законів, вирішують наступні питання: про посилення законів про зброю відповідно до правил Європейського Союзу; про підвищення мит на імпортні товари, щоб підтримати місцевих виробників; підвищення державних пенсій за віком; про будівництво моста або тунелю для транспорту тощо.

Конституційні референдуми є обов'язковими для громадян Швейцарії. Вони проводяться, якщо для голосування з окремого питання зібрано сто тисяч підписів громадян країни. Що стосується менш вагомих питань, вони вирішуються в ході законодавчих референдумів. Наприклад, 2008 р. проти легалізації марихуани проголосувало 63% швейцарців, 29 листопада 2009 р. – за заборону будівництва мінаретів (57%), 2010 р. – за депортацію іноземних злочинців з країни (53%), 2011 р. – проти обмеження прав на зберігання вдома во-

гнепальної зброї (56,3%). Тільки за 2018 р. у Швейцарії пройшло десять референдумів.

У плані заходів щодо реалізації «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки» питання про розвиток форм прямого народовладдя (виборів, референдумів) передбачено «врегулювання питання щодо проведення місцевого референдуму», «впровадження механізмів участі громадян у виготовленні проектів рішень органів місцевого самоврядування» [9].

Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію № R(96) 2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» від 15 лютого 1996 р., у якій закріплено, що одним із демократичних принципів, спільних для усіх держав-членів Ради Європи, визнається право громадян на вирішальне слово в ухваленні важливих рішень. Так, наприклад, місцевий референдум вважається інструментом прямої участі, що здатен забезпечити демократичні шляхи вирішення конфліктних ситуацій і зміцнення місцевої автономії шляхом підвищення почуття приналежності індивіда до спільноти [10].

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення [11]. Ю. М. Тодика слушно вказав, що місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень із питань місцевого значення шляхом голосування членів цих громад. Ці референдуми за своєю сутністю є формою безпосередньої демократії на місцевому рівні, здійснення місцевої публічної влади територіальними громадами у межах відповідних адміністративно-територіальних округів [12, с. 296]. В. Л. Федоренко в свою чергу зазначає, що місцевий референдум є вищою локальною (місцевою) формою безпосередньої демократії, яка полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найважливіших рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами у межах адміністративно-територіальних одиниць [13, с. 115]. А згідно з

ч. 5 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. На даний момент в Україні такого закону не існує. Що стосується законодавчого врегулювання інституту референдуму в цілому у нашій державі, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286-ХІІ втратив чинність при прийнятті Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI, який також втратив чинність у зв'язку з визнанням його неконституційним Конституційним Судом України. Тому, можна констатувати той факт, що станом на сьогодні громадяни України *de facto* позбавлені можливості реалізації конституційного права брати участь у місцевому референдумі, передбаченого Конституцією України, й права на участь у здійсненні місцевого самоврядування через право вирішувати питання місцевого значення шляхом місцевого референдуму.

**Висновки.** На підставі вищезазначеного, можна стверджувати, що референдум є надзвичайно важливим інструментом контролю за діяльністю влади. Шляхом проведення референдумів акти органів державної влади будуть виражати волю народу, тобто стане можливим легітимізація рішень державної влади. Відсутність цього безперечно порушує право народу на волевиявлення, який є єдиним джерелом влади в Україні.

У нашій державі, станом на сьогодні, є чинними конституційні норми, які встановлюють можливість проведення всеукраїнського і місцевих референдумів, а закріплення *de jure* процесуального характеру, встановлення відповідних процедур проведення референдумів в Україні відсутні, тобто даний інститут не має механізму реалізації. Так, можна стверджувати, щодо такої форми прямої демократії як референдум в Україні утворилась велика прогалина, яку потрібно ліквідувати. Тобто, необхідно прийняти відповідні закони про всеукраїнський та місцеві референдуми з чітко окресленим предметом референдуму, які за-

побігатимуть проведенню провладних рішень, унеможливлять фальсифікацію результатів та відповідатимуть позиціям Венеціанської Комісії. Проведенню референдумів обов'язково повинен передувати перепис населення в Україні.

### *Література*

1. Юридична енциклопедія: в 6-ти томах. Т. 5. П.-С. НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ; ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енциклопедія, 2003. 736 с.
2. Лучин В. О. Референдум в механизме социалистического самоуправления народа. Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития. Москва: ИГиП АН СССР, 1986. С. 80.
3. Курячая М. М. Право граждан Российской Федерации на референдум: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. 26 с.
4. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: монографія. Київ: Ін-т держави і права НАН України, 2000. 248 с.
5. Буртяк Г. Я. Референдум як спосіб здійснення безпосередньої демократії. URL: [archive.nbuv.gov.ua/.../soc.../referendum.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/.../soc.../referendum.pdf).
6. Конституційне право зарубіжних країн. за заг. ред. В.О. Ріяки. 2-е вид., доп. і перероб. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. URL: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9891>.
8. Панкевич І. М. Інститут безпосередньої демократії та розвиток українського конституціоналізму. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2013. Випуск 58. С. 95-102.
9. План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>.
10. Recommendation No. R (96) 2 of the committee of ministers to member states on referendums and popular initiatives at local level (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 1996 at the 558th meeting of the Ministers' Deputies). URL:

[https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(96\)2.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(96)2.pdf).

<https://doi.org/10.2753/eue1056-4934310196>

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

12. Тодика Ю. М., Тодика О. Ю. Народовластие в условиях глобализации: монография / под ред. А. В. Петришина. Харьков: Право, 2005. 336 с.

13. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: навч. посіб. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2006. 366 с.

### References

1. Jurydychna encyklopedija: v 6-ty tomah. T. 5. P-S. NAN Ukrai'ny, Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koreckogo NANU; red. Ju.S. Shemshuchenko. Kyi'v: Ukr. encyklopedija, 2003. 736 s.

2. Luchyn V.O. Referendum v mehanizme socialisticheskogo samoupravlenija naroda. Socialisticheskoje samoupravlenije: opyt i tendencii razvitija. Moskva: IGiP AN SSSR, 1986. S. 80.

3. Kurjachaja M.M. Pravo grazhdan Rossijskoj Federacii na referendum: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2004. 26 s.

4. Pogorilko V.F., Fedorenko V.L. Referendymy v Ukrai'ni: istorija ta suchasnist': Monografija. Kyi'v: In-t derzhavy i prava NAN Ukrai'ny, 2000. 248 s.

5. Burtjak G.Ju. Referendum jak sposib zdijsnennja bezposeredn'oji demokratiji. URL: [archive.nbuv.gov.ua/.../soc.../referendym.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/.../soc.../referendym.pdf).

6. Konstytucyjne prawo zarubizhnych krajin za zag. red. V.O. Rijaky 2-e vyd., dop. i. pererob. Kyi'v: Jurinkom Inter, 2004. 544 s.

7. Rishennja Konstytucijnogo Sudu Ukrai'ny u spravi pro zdijsnennja vlady narodom vid 5 zhovtnja 2005 r. № 6-rp/2005. URL: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9891>.

8. Pankevych I.M. Instytut bezposeredn'oji demokratiji ta rozvytok ukrai'nskogo konstytucionalizmu. *Visnyk Lvivskogo universytetu*. Serija jurydychna. 2013. Vypusk 58. S. 95-102.

9. Plan zahodiv z realizaciji novogo etapu reformuvannja misceвого samovrjaduvannja ta terytorial'noji organizaciji vlady v Ukrai'ni na 2019-2021 roky. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>.

10. Recommendation No. R (96) 2 of the committee of ministers to member states on referendums and popular initiatives at local level (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 1996 at the 558th meeting of the Ministers' Deputies). URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(96\)2.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(96)2.pdf).

11. Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrai'ni: Zakon Ukrai'ny vid 21 travnja 1997 roky № 280/97-VR. *Vidomosti Verhovnoji Rady Ukrai'ny*. 1997. № 24. St. 170.

12. Todyka Ju.M., Todyka O.Ju. Narodovlastije v uslovijah globalizacii: monografija pod. red. A.V. Petryshyna. Har'kov: Pravo, 2005. 336 s.

13. Pogorilko V.F., Fedorenko V.L. Referendne право Ukrai'ny: navch. posib. Kyi'v: Vyd-vo «Ліра-К», 2006. 366 с.

**PROBLEMS OF PARTICIPATION OF THE CITIZENS OF UKRAINE  
IN ALL-UKRAINIAN AND LOCAL REFERENDA**

National Aviation University  
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine  
E-mail: sharm05@ukr.net

**Purpose:** research of place and role of All-Ukrainian and local referenda, clarification of the main problems of the institute of referendum in Ukraine. **Methods of research:** when writing the article, a set of methods of scientific cognition – philosophical, legal and general scientific, were used. Comparative and legal method gave an opportunity to distinguish features of formation and usage of the institute of referendum in Ukraine. With the help of the method of movement from abstract to concrete, there were determined peculiarities of organization and conduct of All-Ukrainian and local referenda in Ukraine. During research of the concept, signs and kinds of referenda, methods of analysis and synthesis were widely used. Sociological, logical, dialectic and other methods are a methodological basis of the article. **Results:** place and role of All-Ukrainian and local referenda were determined; the most actual problems of the institute of referendum in Ukraine were emphasized. It was established that normative and legal acts on procedures of referenda in the state were absent, that is at present there is no mechanism of implementation of this institute. Lack of opportunity to participate in referenda is a clear violation of people's rights for expression of will, who are a single source of power in Ukraine. It is referendum, the main legal institution, that allows citizens to participate in the management of public affairs and decide the fate of their state. Also, taking into account the integration of Ukraine to the standards of the European Union, involvement of the Ukrainian people in participating in all-Ukrainian and local referenda will allow to resolve issues of both national and local importance. This will contribute to increasing economic, social and political stability; ensuring priority of human rights and proper implementation of the rule of law in Ukraine; stimulating representative and executive authorities to exercise their powers openly, etc. **Discussion:** legislation on All-Ukrainian and local referenda in Ukraine.

**Keywords:** All-Ukrainian referendum; local referenda; democracy; legitimacy; expression of will.