

УДК 342.34

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-8

Ю.С. ПАЛЕЄВА,
*старший викладач кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

БЕЗПОСЕРЕДНЯ ДЕМОКРАТІЯ ЯК КРОК ДО ВПЕВНЕНОГО МАЙБУТНЬОГО ДЕРЖАВИ

Розглянуто поняття референдуму. Зроблено акцент на тому, що це інститут безпосередньої демократії. Приділено увагу історії виникнення і проведення перших референдумів на території Європи. Наведено питання, які виносяться на референдум, серед них: остаточне затвердження конституції, питання проведення адміністративно-територіальних реформ, участь держави у міжнародних організаціях. Предметом місцевого референдуму можуть бути будь-які питання, які є актуальними для жителів країни. Основним методом виявлення пріоритетів і векторів розвитку держави є інститут безпосередньої демократії – референдум. Рішення, прийняте на референдумі, вважається рішенням народу. На особливу увагу заслуговують держави, які часто практикують його проведення. Проблеми і дискусійні питання мають бути винесені на референдум у першу чергу. Таким чином, населення допоможе державі обрати правильний вектор розвитку. Аналізується досвід зарубіжних країн, таких як Швейцарія, Іспанія, Норвегія, Шотландія. Нагадаємо, що Швейцарія є лідером за кількістю проведення референдумів. Орієнтовно один раз на квартал жителі кантонів висловлюють свою думку з конкретного питання, одного або кількох. Спрощення натуралізації іммігрантів третього покоління, перегляд корпоративного податкового кодексу, створення фонду національних доріг, відмова від ядерної енергетики, місцева податкова реформа – це лише короткий перелік питань, які виносилися в Швейцарії на референдум за останні кілька років. Нагадаємо, що рішення одних референдумів є обов'язковим для виконання, інші референдуми є консультативними (факультативними). Особливе місце серед нещодавно проведених референдумів займають референдуми в Каталонії, Шотландії та Великій Британії. За їх проведенням слідували не тільки громадяни цих держав, але й вся світова спільнота. Нагадаємо, що Каталонія та Шотландія намагалися здійснити спробу від'єднатися від Іспанії і Великої Британії, але результати референдуму не дозволили реалізувати задумане. У статті зроблено висновки та наведено конкретні пропозиції щодо розробки та прийняття законів в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн, які активно використовують референдум як елемент безпосередньої демократії.

Ключові слова: акт прямого народовладдя, демократизм, законодавство, конституція, референдум.

Рассмотрено понятие референдума. Сделан акцент на том, что это институт непосредственной демократии. Уделено внимание истории возникновения и проведения первых референдумов на территории Европы. Приведены вопросы, которые выносятся на референдум, среди них: окончательное утверждение конституции, вопросы проведения административно-территориальных реформ, участие государства в международных организациях. Предметом местного референдума могут быть любые вопросы, которые являются актуальными для жителей страны. Основным методом выявления приоритетов и векторов развития государства является институт непосредственной демократии – референдум. Принятое путем референдума решение считается решением народа. Особого внимания заслуживают государства, которые часто практикуют его проведение. Проблемы и дискуссионные вопросы должны быть вынесены на референдум в первую очередь. Таким образом, население поможет государству выбрать правильный вектор развития. Анализируется опыт зарубежных стран, таких как Швейцария, Испания, Норвегия, Шотландия. Напомним, что Швейцария является лидером по количеству проведения референдумов. Ориентировочно один раз в квартал жители кантонов высказывают своё мнение по интересующему их вопросу. Упрощение натура-

лизации иммигрантов третьего поколения, пересмотр корпоративного налогового кодекса, создание фонда национальных дорог, отказ от ядерной энергетики, местная налоговая реформа – это только краткий перечень вопросов, которые выносились в Швейцарии на референдум за последние несколько лет. Напомним, что решение одних референдумов является обязательным для исполнения, другие референдумы являются консультативными (факультативными). Особое место среди недавно проведенных референдумов занимают референдумы в Каталонии, Шотландии и Великобритании. Напомним, что Каталония и Шотландия предприняли попытку отсоединиться от Испании и Великобритании, но результаты референдума не позволили реализовать задуманное. В статье сделаны выводы и представлены конкретные предложения по разработке и принятию законов в Украине с учетом опыта зарубежных стран, которые активно используют референдум как элемент непосредственной демократии.

Ключевые слова: акт прямого народовластия, демократизм, законодательство, конституция, референдум.

Постановка проблеми. Умовою існування стійкої державної влади певної країни є розвинуті інститути безпосередньої демократії, одним з яких є референдум. Коли держава дозволяє, а навіть і стимулює громадян висловлювати свою думку з важливого та загального питання життя країни, можемо спостерігати розвиток держави в бік тотального захисту прав та інтересів її громадян. Прийняття і затвердження конституцій, оптимізація адміністративно-територіального устрою є лідерами серед питань, які є предметом референдуму. Участь або відмова від членства в міжнародних організаціях, вирішення територіальних суперечок, зміна приналежності території є також питаннями, які у більшості сучасних країнах вирішуються за допомогою референдумів (Норвегія, Сінгапур). Особливої уваги, з точки зору безпосередньої демократії, заслуговують місцеві референдуми. На яких, дійсно, населення певного кантону, штату, території можуть висловити свої думки. І, головне, що влада до них прислуховується. Кожна держава виконує загальнолюдську місію, а проведення референдумів на місцевому рівні є підтвердженням цього. Отже, проблема вбачається в тому, що деякі держави або взагалі не практикують проведення референдумів, або не вважають за потрібне виносити певні питання на привселюдне обговорення, або проводять референдуми і не вважають за потрібне брати до уваги їх результат. А в цьому вбачається пряма загроза демократії.

Стан дослідження. Незважаючи на те, що референдум існує вже не одне століття, зрозуміти його призначення та практичне значення вчені намагаються й досі, серед них такі вітчизняні правознавці: В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал.

Практичний аналіз та вплив останніх референдумів є актуальним для розгляду.

Мета статті. Розкрити поняття референдуму, виокремити питання, які виносяться на референдум, проаналізувати досвід зарубіжних країн на конкретних сучасних прикладах загальнонаціональних та місцевих референдумів.

Виклад основного матеріалу. В.В. Комарова вважає, що референдум варто було б визначити як «форму безпосередньої демократії, змістом якої є волевиявлення встановленого законом числа громадян з будь-якого суспільно значущого питання [1, с. 35]. В.М. Шаповал також зазначає, що референдум є сучасною формою безпосередньої демократії [2, с. 142]. На думку М.В. Двіка, під референдумом слід розуміти затвердження проектів нормативних актів, інших важливих рішень загальнодержавного або місцевого значення шляхом народного голосування. В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко визначили референдум як пріоритетну форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування [3].

Прийнято вважати, що перший референдум було проведено у 1449 р. у швейцарському кантоні Берн з питань його фінансового становища. Сьогодні ця країна є лідером щодо проведення референдумів [4].

Перший сучасний референдум був уперше проведений 1780 р. в Массачусетсі, США, а починаючи із середини XIX ст. був сприйнятий у більшості штатів США. На сучасному етапі у Сполучених Штатах проводяться тільки місцеві референдуми на рівні штатів. У Швейцарії референдуми проводяться як на місцевому рівні, так і на рівні федерації. Наприкінці XIX ст.

референдум був запроваджений в окремих штатах Австралії, а згодом і в межах усієї країни. Досить поширеним став референдум у XX ст. Зауважимо, що в багатьох мусульманських державах референдум не прийнято використовувати.

На референдуми виносяться питання, які є вкрай важливими для подальшого життя держав. Серед них: остаточне затвердження конституції, внесення змін до конституції, питання щодо проведення адміністративно-територіальних реформ, участь держави у міжнародних організаціях, територіальні питання [5, с. 4]. Але зазначається, що за будь-яких умов референдум не проводиться сам по собі або у зв'язку лише з конституційною фіксацією ідеї народного суверенітету. Він має бути легальним способом та засобом здійснення влади [2, с. 152].

Зазначимо, що на референдум зазвичай не виносяться питання надзвичайного і невідкладного характеру, що потребують спеціальних знань, питання, відповідь на які відомо заздалегідь (наприклад, про зниження податків, підвищення заробітної плати), питання бюджету, амністії, кадрові питання, питання про заходи для забезпечення суспільного порядку, здоров'я і безпеки населення.

На референдум виносяться, наприклад, питання щодо членства держави у міжнародній організації або міжнародному співтоваристві. Так, у 1972, 1994 рр. в Норвегії та у 1975 р. у Великій Британії були проведені загальнонаціональні референдуми з питання членства у Європейському економічному Співтоваристві, у 1986 р. в Іспанії був проведений референдум щодо перебування країни в НАТО.

У 2010 р. в Туреччині з питань конституційної реформи 57,8% виборців підтримали зміни до 26 статей Конституції Туреччини 1982 р., що мало наслідком запровадження багатьох демократичних інститутів. Результати цього референдуму здобули високу оцінку не тільки з боку ЄС, а й багатьох інших зарубіжних країн [6].

Інститутом безпосередньої демократії є також вибори, але під час виборів об'єктом волевиявлення є людина (кандидат на виборну посаду), а при референдумі об'єктом волевиявлення є не людина (кандидат), а певне питання, з якого проводиться референдум. Різницями є і процедури визначення результатів голосування. На виборах вони можуть визначатися як за мажоритарною, так і за пропорційною системою, а на референдумі тільки за мажоритарною. Суб'єктами ініціативи проведення референдуму є глава держави, парламент, уряд, органи місцевої влади. Ініціативу проведення референдуму можуть виявляти також виборці. Наприклад, у ст. 19 Конституції Угорщини зазначається, що всенародний референдум може бути призначений Національною Асамблеєю. Прийняття закону про всенародний референдум вимагає двох третин голосів представників Національної Асамблеї. У Конституції Словаччини зазначається, що референдум оголошується президентом на вимогу не менш як 350 тисяч громадян або за рішенням Національної Ради не пізніше ніж через 30 днів після подання вимоги громадян або рішення Національної Ради. У деяких країнах референдум має бути проведений на вимогу певної кількості виборців. Інститут петиційного референдуму встановлений у конституціях Італії, Латвії, Литви, Словенії, більшості штатів США, Швейцарії та деяких інших держав.

Обов'язковий референдум означає, що відповідне питання життя країни може бути вирішене тільки шляхом проведення референдуму, їх встановлює Конституція. Перелік питань, які виносяться на факультативний референдум, є необмеженим. Наприклад, у Швеції референдуми проводилися з питань заборони спиртних напоїв, реформи пенсійного забезпечення, використання ядерної енергії.

У ст. 53 Конституції Франції зазначено, що будь-яка зміна статусу тієї або іншої території (обмін, приєднання) не може бути дійсною без згоди населення. До питань проведення референдуму відносять організацію публічної влади, реформи в економічній і соціальній політиці та публічних службах, які здійснюють цю політику, ратифікація міжнародних договорів, що можуть позначитися на функціонуванні державних інститутів, місцевий референдум можливий з питань поступки, приєднання або обміну територією держави, а також у разі об'єднання комун [7]. Загальновідомі референдуми у Франції, пов'язані з ім'ям Шарля де Голля, щодо проекту Конституції та прямих загальних виборів президента [4].

Нагадаємо, що країною, з якою пов'язують виникнення референдуму, є Швейцарія, а сам термін «референдум» з'явився вперше в обігу в XIV ст. у зв'язку з діяльністю новоут-

вореного сейму Швейцарського Союзу, і спочатку термін референдум означав «те, що має бути повідомленим». Сьогодні Конституція Швейцарської Конфедерації містить главу «Ініціатива і референдум», норми якої закріпили процедуру проведення референдуму. Референдуми бувають обов'язковими: перегляд Конституції, приєднання до організацій колективної безпеки або до національних співтовариств, оголошення терміновими федеральних законів, що позбавлені конституційної основи, і тривалість дії яких перевищує один рік. Факультативний може проводитися з питань прийняття, схвалення або зміни федеральних законів або постанов, а також схвалення міжнародних договорів, що мають невизначену тривалість дії, не можуть бути денонсовані. Рішення має рекомендаційний характер. На кантональному рівні референдум поширений ще більше, ніж на федеральному [8].

Наприклад, 12 лютого 2017 р. відбулося цілих три референдуми: щодо спрощення натуралізації іммігрантів третього покоління, щодо створення фонду національних доріг і міської інфраструктури, щодо перегляду корпоративного податкового кодексу для залучення і збереження міжнародних компаній. 21 травня проходив референдум щодо схвалення нового Енергетичного акту. Енергетичний акт («Енергетична стратегія-2050») передбачав відмову від ядерної енергетики в Швейцарії, підвищення ролі відновлюваної енергії та збільшення енергетичної ефективності [9]. 4 березня 2018 р. в Конфедерації відбувся черговий всенародний референдум. Питанням, яке хвилює широкий загаль населення, стала ініціатива NoBillag – скасування примусових зборів на фінансування роботи дорогого і необ'єктивного державного радіо і телебачення Швейцарії [10]. Громадяни Конфедерації, які проживають у кантоні Цюрих, 1 вересня 2019 р. проголосували за місцеву податкову форму [11].

17 травня 2020 р. планувалося проведення референдуму, але Федеральна Рада ухвалила рішення перенести його на більш пізню дату. Федеральне голосування мало б відбутися за 3 темами: денонсація угоди Швейцарії з ЄС про свободу пересування, новий закон про полювання та новий закон про фінансування догляду за дитиною поза сім'єю [12]. Підсумовуючи, можна відзначити, що за останні 170 років на федеральному рівні в країні було проведено більше шести сотень референдумів. Проводяться вони, як правило, раз на квартал. Швейцарські громадяни відкинули близько 90% всіх народних законодавчих ініціатив, схваливши при цьому більше 70% пропозицій, винесених на обов'язкові референдуми. Тематику законодавчих ініціатив можуть бути найнезвичайніші і навіть цілком божевільні питання, і народ тим самим своїми руками ставить себе в рамки, тоді як на обов'язкові референдуми, як правило, виносяться питання краще опрацьовані, які більшою мірою відповідають інтересам усього суспільства – інформує swissinfo.ch. Як слушно зазначає К.Ю. Чердиченко, Швейцарія – це найкращий приклад, звернувши увагу на який можна впровадити використання референдумів у будь-якій європейській державі [13, с. 698].

Звернемо увагу на держави, які проводили референдуми щодо проголошення незалежності. Референдум щодо державного суверенітету Квебеку відбувся 20 травня 1980 р. Проти суверенітету висловилося 59,4% виборців. Другий референдум щодо державного суверенітету відбувся 30 жовтня 1995 р. на якому 49,4% громадян висловилися за незалежність. Отже, обидва референдуми не привели до суверенітету провінції.

Референдум щодо незалежності Каталонії відбувся 1 жовтня 2017 р. Виносилося питання щодо утворення незалежної від Іспанії Каталонії. Нагадаємо, що офіційна іспанська влада не визнає референдум. У своєму виступі Президент іспанської Каталонії Жоакім Торра заявив: «Ми знову повернемося до голосування з питання самовизначення» [14]. Наслідком референдуму стало введення прямого правління іспанської влади, а місцева адміністрація, яка ініціювала його проведення, перебуває, або у вигнанні, або у місцях позбавлення волі.

Референдум щодо незалежності Шотландії було проведено 18 вересня 2014 р. 55,3% громадян висловилися проти незалежності. *«Вже багато місяців до самого референдуму люди говорили лише про майбутнє волевиявлення. Багато з тих, хто роками відчував глибоке розчарування в британській політиці, зрозуміли, що вони можуть щось змінити»* [15]. Також у грудні 2019 р. було заявлено, що шотландський уряд подасть законопроект про проведення до 2021 р. нового референдуму про незалежність регіону від Великої Британії. Але, у січні 2020 р. прем'єр-міністр Великої Британії Борис Джонсон відхилив про-

ханья глави регіонального уряду Шотландії Ніколи Стерджен надати їй повноваження для проведення нового референдуму про незалежність. «Шотландський народ рішуче висловився за збереження нашого Сполученого Королівства, і це результат, який уряди Шотландії та Великої Британії зобов'язалися поважати», – написав Джонсон у вівторок, 14 січня, в мікроблозі Twitter. Джонсон зазначив, що не може погодитися з будь-яким проханням про передавання влади, яка призведе до подальших референдумів про незалежність.

Історії відомі випадки, коли референдум використовувався для легітимізації антидемократичних рішень. Референдуми в Німеччині 1933, 1934, 1939 рр., в Іспанії 1947 р., в Чилі 1978, 1980, 1998 рр. Проведення референдуму в Радянському Союзі було фікцією. У Конституції СРСР зазначалося, що найбільш важливі питання життя держави могли ставитися на всенародне голосування, закони могли бути винесені на референдум рішенням Верховної Ради СРСР.

Проголошення незалежності України ознаменував референдум 1 грудня 1991 р. Більш ніж 90% громадян проголосували за Акт проголошення незалежності України.

В.Ф. Погорілко підкреслює, що Всеукраїнський референдум дістав правове закріплення спочатку в Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., а згодом у Конституції України 1996 р., але не увійшов у повсякденне політичне життя України, а залишився разовою історичною подією [3]. Зауважимо, що Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 року втратив чинність 28.11.2012 року, а у 2018 р. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 року визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4р/2018 від 26.04.2018 року. Нагадаємо, що наступна спроба проведення референдуму відбулася 16 квітня 2000 р. з приводу системи державного управління, але відповідні зміни до законодавства так і не було внесено.

Також, беручи до уваги досвід інших країн щодо проведення місцевих референдумів та їх ролі у результативному вирішенні питань місцевого значення, безумовно, необхідно є розробка нової міцної законодавчої бази для проведення місцевих референдумів в Україні. Не менш важливим є вдосконалення роботи інституту референдуму в нашій державі шляхом масового інформування населення щодо особливостей та суті його функціонування, етапів ініціювання та підготовки, які передбачені законодавством. Статті, програми, конференції та круглі столи, опитування громадян, друкована роз'яснювальна продукція можуть підняти рівень правової свідомості населення [16, с. 105].

Висновки. Основним призначенням держави є створення сприятливого становища для життя та розвитку її громадян. Основним шляхом виявлення пріоритетів та векторів розвитку держави є інститут безпосередньої демократії – референдум. Прийняте шляхом референдуму рішення вважається рішенням народу. Особливої уваги заслуговують держави, які часто практикують його проведення. Проблеми і дискусійні питання мають бути винесені на референдум в першу чергу. Таким чином, населення допоможе державі обрати правильний вектор розвитку. Як приклад можна навести референдуми у Великій Британії та Норвегії щодо вступу до Європейських Співтовариств.

Україна останнє десятиліття активно розвивається в бік Європейського Союзу. Президентські вибори 2019 р. дали зрозуміти, що нас чекають кардинальні зміни та реформування всіх сфер життя. На нашу думку, необхідно вирішити два питання. По-перше, звернутися за практичним досвідом до Швейцарії, по-друге, розробити законодавчі акти щодо всеукраїнського та місцевого референдумів, по-третє, закріпити на законодавчому рівні необхідність та обов'язковість проведення місцевих референдумів. Це підвищить рівень демократії, а також висловить довіру місцевій владі, яка готова звертатися за порадою до свого населення.

Список використаної літератури

1. Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. Москва: ПолиграфОпт, 2004. 607 с.
2. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 464 с.

3. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: монографія. Київ: Інститут держави і права НАН України, 2000, 248 с. URL: <http://kul.kiev.ua/praci-2000-roku/v.f.-pogorilko-v.-l.-fedorenko.-referendumi-v-ukrajini-istorija-ta-suchasnist-monografija.-k.-in-t-dergavi-i-prava-nan-ukrajini.html>
4. Референдум як спосіб здійснення безпосередньої демократії: веб-сайт. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-11274.html> (дата звернення: 14.04.2020).
5. Федоренко В. Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики. *Вибори і демократія*. 2010. № 4. С. 4–9.
6. Єврокомісія привітає результати референдуму в Турції: веб-сайт. URL: <http://www.dzd.ee/?id=312134> (дата звернення: 14.04.2020).
7. Шаповал В.М. Конституція Французької Республіки: брошура. Київ, 2018, 56 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1522085069fr_const_final.pdf (дата звернення: 14.04.2020).
8. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации: веб-сайт. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm (дата звернення: 14.04.2020).
9. Референдум в Швейцарії: веб-сайт. URL: <https://business-swiss.ch/politicheskaya-sistema-shvejtsarii/referendum-v-shvejtsarii/> (дата звернення: 14.04.2020).
10. Швейцарці вирішать, чи продовжувати федеральні податки: веб-сайт. URL: <https://business-swiss.ch/2018/01/shvejtsartsy-federal-ny-e-nalogi/> (дата звернення: 14.04.2020).
11. Цюрих прийняв податкову реформу: веб-сайт. URL: <https://business-swiss.ch/2019/09/cjurih-prinjal-referendume-nalogovuju-reformu/> (дата звернення: 14.04.2020).
12. Референдум 17 травня 2020 року буде перенесений: веб-сайт. URL: <https://business-swiss.ch/2020/03/referendum-17-maja-2020-perenesjon/> (дата звернення: 14.04.2020).
13. Чередниченко К.Ю., Зайва Ю.Р. Особливості проведення референдуму за законодавством Швейцарії. *Молодий вчений*. 2018. № 10. С. 696–698.
14. Президент каталонії хоче ще один референдум: веб-сайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2801247-prezident-katalonii-hoce-se-odin-referendum-sodo-nezaleznosti-regionu.html> (дата звернення: 14.04.2020).
15. Життя європейців: Референдум про незалежність. Приклад Шотландії: веб-сайт. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2014/10/2/181484/> (дата звернення: 14.04.2020).
16. Ляницький М.С. Референдум як форма безпосередньої демократії в Україні. *Форми права*. 2016. № 3. С. 103–105.