

УДК 342.573  
DOI: 10.32342/2709-6408-2021-1-2-9

**Ю.С. ПАЛЕЄВА,**  
*старший викладач кафедри права, політології та міжнародних відносин  
Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)  
ORCID: 0000-0001-8284-1425*

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОЄКТОМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО НАРОДОВЛАДДЯ ЧЕРЕЗ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ»**

Ця робота є продовженням статті попереднього випуску журналу. Розглянуто референдуми, які відбулися в зарубіжних країнах за останні пів року. Проаналізовано порядок денний референдуму в Швейцарії 27 вересня 2020 р., на який було винесено п'ять законопроектів: про відносини з ЄС, про внесення поправок до Закону «Про полювання», про введення оплачуваної відпустки у зв'язку з доглядом за новонародженим для батьків, про зниження податкового навантаження на сім'ї з дітьми, про виділення кредиту на придбання нового покоління винищувачів для потреб національних ВПС. 4 жовтня 2020 р. жителі Нової Каледонії знову проголосували за те, щоб залишитися частиною Франції. Більше ніж половина громадян Нової Зеландії підтримали закон, який передбачає, що смертельно хворі люди матимуть шанс на евтаназію за згодою двох лікарів. Щодо актуального питання про референдум в Україні, то Президент України у своєму відеозверненні підтвердив бажання знати бачення громадян з різних питань. 9 червня 2020 р. під № 3612 було зареєстровано проєкт Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». Одним з ініціаторів законопроекту є Президент України. У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що він розроблений з метою врегулювання правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, призначенням (проголошенням), підготовкою, проведенням, встановленням результатів та правовими наслідками всеукраїнського референдуму. Законопроектом передбачаються такі види всеукраїнського референдуму: затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; вирішення питання загальнодержавного значення; зміна території України; втрата чинності законом України або окремими його положеннями. Ключовою новацією законопроекту, що вирізняє його серед інших законопроектів, є визначення можливості запровадження електронних процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму, у тому числі електронних голосувань. 9 жовтня 2020 р. Європейська комісія опублікувала висновки з українського законопроекту № 3612. Рекомендувала прояснити зв'язок між референдумом всенародних ініціатив щодо скасування законів і референдумом щодо вирішення питань загальнодержавного значення, продовжити термін збору підписів для проведення референдумів. Верховна Рада в червні підтримала в першому читанні президентський законопроект про всеукраїнський референдум з умовою необхідності його доопрацювання до другого читання для розгляду цієї осені. У процесі роботи над законопроектом бралися до уваги проєкти законів про всеукраїнський референдум, зареєстровані у Верховній Раді України восьмого і дев'ятого скликань, відповідні правові позиції Конституційного Суду України, а також міжнародні стандарти та рекомендації міжнародних інституцій, зокрема «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні» (2001), «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» (2005), «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» (2007) та ін.

*Ключові слова: демократизм, законопроект, зарубіжні референдуми, народовладдя, референдум.*

**П**остановка проблеми. У попередньому випуску «Вісник Університету імені Альфреда Нобеля». Серія «Юридичні науки» (2020. № 1 (1). С. 58–64) у статті «Безпосередня демократія як крок до впевненого майбутнього держави» вже зазначалося, що умовою існування стійкої державної влади певної країни є розвинуті інститу-

ти безпосередньої демократії. Участь або відмова від членства в міжнародних організаціях, вирішення територіальних суперечок, зміна приналежності території – це питання, які у більшості сучасних демократичних країнах вирішуються за допомогою референдумів. Проблемою, яка розглядається тепер, як і в минулій роботі, пов'язана з тим, що деякі держави не практикують проведення референдумів, що є прямою загрозою демократії. Зазначимо, що проблеми і дискусійні питання має бути винесено на референдум у першу чергу. Президентські вибори дали зрозуміти, що нас чекають кардинальні зміни та реформування всіх сфер життя. У висновку статті наголошувалося на необхідності розробити законодавчі акти щодо всеукраїнського та місцевого референдумів, закріпити на законодавчому рівні необхідність та обов'язковість проведення місцевих референдумів.

**Мета статті.** Розглянути референдуми, які було проведено в зарубіжних країнах за минулі пів року, а також акцентувати увагу на подіях останніх місяців щодо аналізу та загальної характеристики проекту Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

**Стан дослідження.** Проблемні питання щодо поняття та значення референдумів розглядали вітчизняні правознавці: В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал. На сьогодні багато експертів-політологів, практиків порушують цю проблему в контексті сучасних перетворень у нашій державі.

**Виклад основного матеріалу.** М.О. Паламарчук зазначає, що одним з напрямів прояву індивідуальності людини є вибір нею різних варіантів участі в політичному житті суспільства. Демократія є сферою волевиявлення та діяльності особистості. Успішне функціонування демократичних суспільств дозволяє говорити про привабливість ідеї демократії в очах загалу. Однак якщо вона не буде підкріплена постійним вдосконаленням інструментарію, оптимізацією механізмів народовладдя, її цінність в очах пересічного громадянина буде швидко втрачена [1].

Одним із видів правотворчої діяльності є народна законотворчість та локальне правотворення, що реалізується у формі всеукраїнських та місцевих референдумів. Ця діяльність має особливий характер, без якої безпосередня владна діяльність народу не мала б цілісного та завершеного вигляду, зовнішнього вираження такої діяльності [2, с. 86].

Нагадаємо, що в попередній статті вже розглядалися питання щодо поняття та значення референдумів і у світі, і в нашій державі. Особлива увага приділялася Швейцарії, де за останні 170 років на федеральному рівні в країні було проведено більше шести сотень референдумів. Проводяться, 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. Питання, які хвилювали швейцарців, були такими: спрощення натуралізації іммігрантів третього покоління, створення фонду національних доріг і міської інфраструктури, щодо перегляду корпоративного податкового кодексу для залучення і збереження міжнародних компаній, схвалення нового Енергетичного акту «Енергетична стратегія-2050», скасування примусових зборів на фінансування роботи дорогого і необ'єктивного державного радіо і телебачення Швейцарії, питання місцевої податкової реформи [3].

Програма федерального референдуму 27 вересня 2020 р. виявилась у Швейцарії досить-таки великою. На порядок денний голосування тільки на федеральному рівні поставлено п'ять законопроектів: про відносини з ЄС, про внесення поправок до закону «Про полювання», про введення оплачуваної відпустки у зв'язку з доглядом за новонародженим для батьків, про зниження податкового навантаження на сім'ї з дітьми, про виділення кредиту на придбання нового покоління винищувачів для потреб національних ВПС [4].

29 листопада 2020 р. на референдум винесено питання, чи повинні швейцарські компанії нести відповідальність за екологічні порушення чи порушення прав людини, пов'язані з їхньою діяльністю за межами Швейцарії. Ініціативу Responsible Business Initiative підтримали Greenpeace та Amnesty International, які вважають, що компанії повинні нести відповідальність за свої дочірні компанії, постачальників і партнерів. У свою чергу, представники Novartis, Nestlé та LafargeHolcim говорять про можливе нашестя позовів за дії постачальників, які вони не в змозі контролювати [5].

У продовження бесіди, 4 жовтня 2020 р. жителі Нової Каледонії знову проголосували за те, щоб залишитися частиною Франції. Явка на референдум склала 85,64%. Більшість людей, які взяли участь у голосуванні, дали негативну відповідь на питання «Чи хотіли б ви, щоб Нова Каледонія отримала повний суверенітет і стала незалежною?». Каледонці підтвердили своє бажання залишити Нову Каледонію в складі Франції. Це знак довіри Республіці: «Разом ми побудуємо Нову Каледонію майбутнього», – відреагував на результати голосування президент Франції Еммануель Макрон [6].

Звернемо увагу на ще один з недавніх референдумів. Більше ніж половина громадян Нової Зеландії підтримала закон, який передбачає, що смертельно хворі люди матимуть шанс на еутаназію за згодою двох лікарів. Офіційні підсумки референдуму було оприлюднено 6 листопада. Закон набуде чинності у листопаді наступного року. Звернемо увагу на те, що, оскільки законопроект було проголосовано після вкрай напружених дебатів, він був винесений на референдум. Умовою набрання чинності було схвалення понад 50% [7].

За посиланням Times 27 листопада 2020 р. перший міністр Шотландії Н. Стерджен заявив, що хоче провести повторний референдум щодо незалежності у 2021 р., оскільки Brexit докорінно змінив політичну ситуацію в державі. На підтримку незалежності від Британії висловилося 58% опитаних шотландців.

Незважаючи на те, що історія сучасної України почалася з референдуму, де 90% громадян проголосували за Акт проголошення незалежності України, інститут референдуму не був широко використаний. Зауважимо, що Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. втратив чинність 28.11.2012 р. У 2018 р. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 р. визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4р/2018 від 26.04.2018 р.

Президент України у своєму останньому відеозверненні підтвердив бажання знати бачення громадян з різних питань. Періодичність проведення таких опитувань може бути такою різною: щомісяця або щотижня.

Політолог В. Фесенко висловив низку застережень щодо частоти і процедури проведення референдумів і консультативних опитувань. По-перше, проведення всеукраїнського референдуму – це не дешево задоволення. Наведена сума склала близько 2 млрд грн, але наголошувалося, якщо провести референдум одночасно з виборами, можна здешевити витрати на його проведення. В Україні недоцільно проводити референдуми частіше, ніж раз на рік, а ще краще раз на два-три роки. По-друге, якщо мова йде про всеукраїнські консультативні опитування, то і вони будуть коштувати чималих грошей, в тому випадку, якщо будуть проводитися за повноцінною процедурою голосування і контролю за цією процедурою. По-третє, якщо проводити всеукраїнські консультативні опитування в електронному вигляді, тоді можна буде голосувати і кожен місяць і навіть щотижня. Але якщо голосувати занадто часто, тоді різко знизиться активність участі в таких опитуваннях. По-четверте, треба бути обережними з вибором тем для референдумів та консультативних опитувань [8].

09 червня 2020 р. під № 3612 було зареєстровано проект Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». Ініціаторами законопроекту є Президент України Зеленський Володимир Олександрович, а також Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Комітет з питань правової політики, Комітет з питань антикорупційної політики, Комітет з питань цифрової трансформації, Комітет з питань бюджету, Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом.

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» зазначається, що існує нагальна необхідність законодавчого забезпечення положень Конституції України та визначення правових засад організації і проведення всеукраїнського референдуму. Законопроект розроблено відповідно до вимог Конституції України з метою врегулювання правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, призначенням (проголошенням), підготовкою, проведенням, встановленням результатів та правовими наслідками всеукраїнського референдуму.

Законопроектом передбачаються такі види всеукраїнського референдуму: затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; вирішення питання загальнодержавного значення; зміна території України.

Проектом Закону розширено коло суб'єктів процесу референдуму, які реєструються у Центральній виборчій комісії як прихильники чи опоненти питання всеукраїнського референдуму. Ними можуть бути як політичні партії, так і громадські організації, відповідно зареєстровані у Центральній виборчій комісії. Це сприятиме посиленню легітимації рішень, прийнятих на всеукраїнському референдумі, зміцненню зв'язків інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.

Ключовою новацією законопроекту, що вирізняє його серед інших законопроектів, є визначення можливості запровадження електронних процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму, в тому числі електронних голосувань [9].

09 жовтня 2020 р. Європейська комісія опублікувала висновки з українського законопроекту № 3612 про загальнонаціональний референдум. По-перше, Комісія рекомендувала прояснити зв'язок між референдумом всенародних ініціатив щодо скасування законів і референдумом щодо вирішення питань загальнодержавного значення. По-друге, рекомендовано продовжити термін збору підписів для проведення референдумів за народною ініціативою та визначити в законі наслідки схвалення народної ініціативи. Відзначається, що положення законопроекту узгоджені із законом про Центральну виборчу комісію і з новим Виборчим кодексом, прийнятим у 2019 р. [10]. Народний депутат О. Качура заявив, що вносяться необхідні зміни між першим і другим читаннями.

**Висновки.** Як зазначає влада, питання щодо електронних процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму розроблялося на підставі вивчення зарубіжного законодавства та досвіду його застосування щодо електронних голосувань, насамперед європейських держав. Зарубіжні країни демонструють як позитивний, так і негативний досвід застосування електронних голосувань на референдумах і виборах. Зрозуміло, що найскладніше тут технічно забезпечити захист персональних даних виборців й уберегти системи для електронних голосувань від несанкціонованих втручань. Тому в законопроекті передбачено, що питання електронних процедур у процесі всеукраїнського референдуму здійснюватиметься у порядку, визначеному законом. Для забезпечення організації і проведення всеукраїнського референдуму законопроектом передбачено створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи із забезпечення електронного голосування.

У процесі роботи над законопроектом бралися до уваги проекти законів про всеукраїнський референдум, зареєстровані у Верховній Раді України восьмого і дев'ятого скликань, відповідні правові позиції Конституційного Суду України, а також міжнародні стандарти та рекомендації міжнародних інституцій, зокрема «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні» (2001), «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» (2005), «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» (2007) та ін.

Глава фракції «Слуга народу» заявив, що закон може бути прийнято у лютому 2022 р. у другому читанні. На сьогодні законопроект налічує 2000 поправок, і їх необхідно опрацювати, а також напрацювати модель електронного голосування.

Прийняття закону, на нашу думку, стане важливим кроком на шляху отримання зворотної інформації від громадян щодо вирішення важливих питань життя країни.

### Список використаної літератури

1. Паламарчук М.О. Ефективність механізмів народовладдя як основа внутрішньополітичної безпеки України: дис. ... канд. політ. наук: 21.01.01. Київ, 2007. URL: <http://dissertation.com.ua/node/671103>
2. Янчук А. Конституційна модернізація інституту безпосереднього народовладдя в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 2. С. 83–88.
3. Цюрих прийняв податкову реформу. URL: <https://business-swiss.ch/2019/09/cjurih-prinjal-referendume-nalogovuju-reformu/> (дата звернення: 14.04.2020).
4. 5 питань референдума в Швейцарії. URL: <https://www.swissinfo.ch> (дата звернення: 14.04.2020).
5. В Швейцарії проходить референдум по «глобальній» відповідальності бізнесу. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2020/11/29/7275253/> (дата звернення: 02.12.2020).

6. Нова Каледонія знову проголосували за те, щоб залишитися частиною Франції. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2020/10/4/7114985/> (дата звернення: 14.04.2020).

7. Нова Зеландія на референдумі підтримала евтаназію. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3127254-nova-zelandia-na-referendumi-pidtrimala-legalizaciju-evtanazii.html> (дата звернення: 11.11.2020).

8. Про частоту і процедуру проведення референдумів і консультативних опитувань. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/fesenko/5f8b38b565ef2/> (дата звернення: 19.10.2020).

9. Проект Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69060](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69060) (дата звернення: 19.10.2020).

10. ЄС опублікував висновки щодо українського закону про референдум <https://korrespondent.net/world/worldabus/4282769-es-opublykoval-vyvody-ob-ukraynskom-zakone-pro-referendum> (дата звернення: 19.10.2020).