

1173

РЕФЕРЕНДУМИ В УКРАЇНІ

історія та сучасність

В.Ф. ПОГОРІАКО, В.А. ФЕДОРЕНКО



В. Ф. ПОГОРІЛКО, В. Л. ФЕДОРЕНКО

РЕФЕРЕНДУМИ В УКРАЇНІ:

історія та сучасність

*За загальною редакцією
академіка НАН України
Ю.С. Шемшученка*

код екземпляра

22622



• КИЇВ •
2000

УДК 342
ББК X 805.3
П 43

В. Ф. ПОГОРІЛКО, В. Л. ФЕДОРЕНКО

В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко
П 43 Референдуми в Україні: історія та сучасність:
Монографія. — К.: Ін-т держави і права НАН
України, 2000.— 248 с.

ISBN 966-7791-00-9

У книзі розкрито сутність референдуму як форми безпосередньої демократії. Наведено короткий нарис історії референдумів, описано особливості їхнього проведення в різних країнах. Подано докладну характеристику всеукраїнського референдуму як інституту конституційного права, а також місцевих референдумів. Окремий розділ присвячено проведенню всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року.

Для науковців, державних службовців, викладачів та студентів вищих закладів освіти, усіх, хто цікавиться проблемами державного будівництва.

ББК X 805.3



ISBN 966-7791-00-9

© В.Ф. Погорілко,
В.Л. Федоренко, 2000

Передмова	4
Розділ 1. Короткий нарис історії референдумів	7
1.1. Передумови виникнення референдумів	7
1.2. Основні етапи становлення і розвитку референдумів	19
Розділ 2. Референдум в системі форм безпосередньої демократії	33
2.1. Поняття референдуму	33
2.2. Види референдумів	41
2.3. Референдуми та інші форми безпосередньої демократії	48
Розділ 3. Всеукраїнський референдум як інститут конституційного права	65
3.1. Законодавче регулювання всеукраїнського референдуму	65
3.2. Учасники всеукраїнського референдуму та їх конституційно-правовий статус	80
3.3. Предмет всеукраїнського референдуму	95
Розділ 4. Порядок проведення всеукраїнського референдуму	124
4.1. Основні стадії організації та проведення всеукраїнського референдуму	124
4.2. Гарантії всеукраїнського референдуму	140
Розділ 5. Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 року	150
Розділ 6. Місцеві референдуми в Україні	161
6.1. Поняття і види місцевих референдумів	162
6.2. Основні засади організації і проведення місцевих референдумів	165
6.3. Стадії місцевих референдумів	167
П і с л я м о в а	180
Додатки	184



Передмова

Становлення громадянського суспільства в Україні та розбудова Української демократичної правової держави передбачають перетворення українського народу з об'єкта державного управління на пріоритетний суб'єкт владарювання. У зв'язку з цим перед українськими суспільством та державою постало завдання всебічного розвитку і вдосконалення всіх форм народовладдя, насамперед передбачених Конституцією. Особлива увага має надаватися розвитку тих форм демократії, за допомогою яких український народ може самостійно вирішувати найважливіші проблеми суспільного та державного життя.

Конституція України в ст. 69 визначає пріоритетними формами демократії вибори і референдуми. Вибори передбачають делегування народного суверенітету представницькому органу, референдуми дають змогу українському народу безпосередньо, через вільне голосування приймати важливі імперативні рішення. На всеукраїнський референдум можуть виноситися окремі положення Конституції, найважливіші законопроекти (закони) та інші питання загальнодержавного значення.

Всеукраїнський референдум є порівняно новою формою прямого народовладдя в Україні. До 1991 р. всеукраїнські референдуми на терені України не проводилися, хоча можливість проведення загальнореспубліканського референдуму передбачалася конституціями УРСР 1937 і 1978 років.

У зарубіжних країнах практика проведення референдумів налічує кілька століть. Започатковані в XV ст. у Швейцарії, референдуми спочатку на місцевому, а згодом на загальнонаціональному рівні почали проводитись і в інших країнах, поступово перетворившись на один з найхарактерніших інститутів сучасного демократичного суспільства.

Наукові дослідження референдуму як суспільного та правового явища відомі вже у XIX — початку XX ст.

У колишньому СРСР перші загальнотеоретичні дослідження референдумів з'явилися в 30-х роках XX ст. Визнаючи внесок радянських вчених у вивчення цієї проблеми, слід відзначити, що їх праці здебільшого обмежувалися тлумаченнями відповідних норм радянських конституцій або аналізом досвіду проведення референдумів у зарубіжних країнах. Схоластичний характер їхніх досліджень був зумовлений відсутністю практики проведення референдумів у СРСР.

Перший всеукраїнський референдум відбувся 1 грудня 1991 р. Він відіграв доленосну роль у становленні України як незалежної держави, підтвердив легітимність та надав найвищої юридичної сили прийнятому Верховною Радою Української РСР Акту проголошення незалежності України. Цей референдум довів реальну спроможність українського народу самостійно вирішувати найважливіші питання суспільного і державного життя.

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. Спроби провести всеукраїнський референдум в 1992, 1993, 1996 та 1998 роках виявилися марними.

Однією з причин такої ситуації є малодослідженість правової природи всеукраїнського референдуму. В Україні поки що відсутня цілісна концепція всеукраїнського референдуму. До того ж Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., який відіграв свого часу важливу суспільну роль, застарів і не відповідає чинній Конституції. Досвід проведення всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. та ініціювання проведення всеукраїнських референдумів 1992, 1993, 1996, 1998 та

1999 років не дістав належного наукового аналізу і залишається неузагальненим. Нині питання проведення всеукраїнського референдуму знову набуває актуальності в зв'язку з призначенням його проведення за народною ініціативою 16 квітня 2000 р.

Пропонована монографія є спробою дослідження теоретичних та практичних проблем проведення референдумів в Україні та створення цілісної концепції всеукраїнського референдуму як однієї з найважливіших форм безпосередньої демократії в Україні. Це сприятиме вдосконаленню законодавства про всеукраїнський референдум і приведенню його у відповідність із чинною Конституцією на основі узагальнення досвіду проведення або спроб проведення всеукраїнських референдумів, виявленню позитивних і негативних тенденцій у розвитку цього інституту в Україні.



Короткий нарис історії референдумів

1.1. Передумови виникнення референдумів

Передумовами виникнення всеукраїнського і місцевих референдумів в Україні став комплекс об'єктивних та суб'єктивних чинників політичного, економічного, соціального та духовного характеру.

Об'єктивні чинники поділяються на політичні, економічні, соціальні та духовні.

Серед *політичних чинників* впровадження референдумів в політичне життя України конституційним став курс на розбудову демократичної правової держави, в якій носієм влади є народ, а головною цінністю — людина. Другим політичним чинником став курс України на інтеграцію в європейський демократичний простір, який не міг бути реалізований без визнання України як суверенної, незалежної і демократичної держави міжнародною спільнотою. При цьому шлях легітимації незалежності держави не мав викликати жодного сумніву щодо демократичності його правової природи, через що і був підтверджений проведенням всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р.

Багатовікова практика зарубіжних країн щодо вирішення загальнодержавних проблем через проведення референдумів і позитивний досвід країн Балтії та Закавказзя, які вирішили питання про самовизначення саме на загальнонаціональних референдумах, стали прикладами і для України. Інституювавши референдуми в національному законодавстві, Україна зробила великий крок в на-

прямку розбудови демократичної держави, яка визнає свій народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі. Водночас Україна створила законодавче підґрунтя для легітимізації незалежності в спосіб, визнаний міжнародною спільнотою.

Серед економічних чинників впровадження референдумів найголовнішим було створення економічних передумов рецепції референдумів в національну практику, які полягали в реформуванні економічної системи України з перших днів існування її як суверенної держави. Законодавче закріплення права на власність, різноманітних форм підприємницької діяльності вели до поступового ослаблення державного сектора, а отже, поступового переходу економічних важелів влади до громадян, що є суттєвим чинником демократизації суспільства. Українська держава не тільки закріплює можливість проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, а й гарантує фінансування та матеріально-технічне забезпечення їх проведення.

До соціальних чинників належать багатоетнічність та багатоконфесійність України. Будь-яке порушення гармонії громадянського суспільства з боку керівництва держави на перехідному етапі, будь-який упереджений крок, навіть в разі його неприйняття лише однією соціальною або етнічною групою, могли призвести до соціальної нестабільності. Тому тільки всенародне вирішення через референдум найважливіших загальнодержавних проблем є оптимальною моделлю збереження соціальної стабільності та гармонійного розвитку громадянського суспільства в Україні.

До духовних чинників впровадження референдумів в Україні слід віднести піднесення національної самосвідомості всіх народів, що проживали в радянських союзних та автономних республіках, в тому числі в Україні, в останні роки існування Радянського Союзу та після його фактичного розпаду внаслідок невдалої спроби державного перевороту в серпні 1991 р. Цей період водночас відзначався і зростанням правової культури українського народу, який прагнув здобути незалежність гуманним загальновизнаним шляхом. Через це, ґрунтуючись на загальнолюдських цінностях та культурних здобутках передових країн світу, які успішно пройшли

період самовизначення, український народ визнав референдуми прийнятним і в певних питаннях оптимальним для національного права інститутом.

Не менш вагомим підґрунтям впровадження референдумів в національну практику став комплекс суб'єктивних передумов, спільних для інституціоналізації референдумів не тільки в Україні, а й в усьому світі.

Зокрема, найбільший вплив на виникнення інституту референдумів мали зарубіжні та вітчизняні політико-правові доктрини народного суверенітету, національні традиції народовладдя й позитивний світовий досвід проведення референдумів у **передових, зокрема європейських, країнах**. Поява місцевих референдумів була зумовлена становленням місцевого самоврядування та його теоретичними обґрунтуваннями.

Пріоритетний вплив на виникнення і творення інституту референдуму мала **правова доктрина народного суверенітету, розроблена Ж.-Ж.Руссо**. Концепція загальної волі та верховенства закону, виражена в формулі: «Народ, який підкоряється законам, має бути їх творцем»¹, стала ідейним підґрунтям референдумів саме як пріоритетної форми реалізації народного суверенітету. Пізніше ця доктрина була розвинена в національних загальнотеоретичних дослідженнях. Серед них помітний вплив на розвиток форм безпосередньої демократії, в тому числі на становлення загальнодержавних референдумів, мала доктрина національного самовизначення, покладена в основу діяльності Ліги Націй. В. Вільсон, виходячи з філософії політичного лібералізму, у відомих «Чотирнадцяти пунктах» обґрунтував самовизначення як обов'язковий дійовий принцип, ігноруючи який, державний діяч ризикує втратити підтримку суспільства.

На жаль, діяльність Ліги Націй не змінила передвоєнної ситуації у світі — принцип самовизначення націй ігнорувався на користь відвертої анексії, що знайшло своє логічне завершення в розв'язанні нацистською Німеччиною Другої світової війни. Лише в повоєнний період доктрина національного самовизначення дістала своє пра-

¹ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. // Руссо Ж.-Ж. Трактати. — М., 1969. — С. 178.

воє закріплення в ст. 21 Загальної декларації прав людини, прийнятої в 1948 р., й була визнана у всьому світі як основа міжнародного єднання націй для співробітництва в досягненні миру і міжнародної безпеки. Доктрина національного самовизначення стала правовим підґрунтям цілої хвилі референдумів з питання незалежності в колоніальних країнах Азії та Африки, а після розпаду СРСР — у колишніх радянських республіках, у тому числі в Україні.

Іншим суб'єктивним чинником, що сприяв закріпленню референдумів у конституційній практиці України, стали **національні традиції народоправства**, властиві українському народу з найдавніших часів. Ці традиції не змогли до початку 90-х років ХХ ст. кристалізуватися в таку правову форму, як всеукраїнський референдум. Проте вони стали сприятливим ґрунтом для впровадження в Україні зарубіжного досвіду проведення референдумів. Запозичення визнаних у світі форм безпосередньої демократії, до яких належить і референдум, в період становлення національної правової системи цілком виправдане, оскільки використання досвіду одних народів і держав іншими, в тому числі Україною, прискорює прогрес останніх, запобігає помилкам, прорахункам, збиткам.

Звертаючись до національних традицій народовладдя на терені України, варто згадати: ще у VI ст. візантійський історик Прокопій Кесарійський зазначав у своїй праці «Війна з готами»: «Ці племена, слов'яни і анти, не управляються однією людиною, а віддавна живуть у народоправстві (демократії), і тому у них щастя і нещастя в житті вважається спільною справою»².

Наприкінці X — на початку XI ст. в Київській Русі закріпився особливий різновид пізньої військової демократії — так звана вічова демократія. М.С.Грушевський називав її органом громадського контролю над князем і його управою. Вічова демократія була більш прогресивним явищем, ніж тогочасні демократії германців та франків, оскільки правом участі в народних зборах —

² Прокопій Кесарійський. Война с готами. — М., 1996. — С. 249 — 250.

вічі Київської Русі були наділені не тільки дружинники, а й глави сімейств та господарі подвір'їв.

Віча давніх слов'ян мали багато спільного з народними зборами давніх швейцарців, що стали прототипом проведення перших референдумів у світі. Проте подальший розвиток народовладдя в Київській Русі не отримав свого логічного завершення, оскільки був перерваний татаро-монгольською експансією.

Прояви елементів безпосередньої та представницької демократії були притаманні Україні на всіх етапах її історичного розвитку. Н.Григор'єв-Наш писав, що стародавні віча, громади «татарських людей», коповища литвинських часів, козацькі ради до Хмельницького, за Хмельницького, в часи Коліївщини та Паліївщини, вільні громади, Центральна Рада ґрунтувались на традиціях українського народовладдя. Але через вороже оточення України, втрати здобутків Визвольної війни 1648–1654 рр., відсутність справжніх союзників у боротьбі спочатку з польською, а згодом і російською експансіями, чвари серед козацької верхівки та соціальну неоднорідність українського суспільства не відбулося становлення національної державності.

За свідченням М. С Грушевського, наприкінці ХІХ ст. Україна була відірвана від Заходу, від Європи і обернена обличчям на північ, загнана в глухий кут великоросійської культури і життя. В складі Російської імперії Україна втратила будь-яку можливість здобути національний суверенітет, відновити державність та практично втілити передові європейські форми демократії.

На початку ХХ ст. в Україні об'єктивно не існувало реальних інститутів безпосередньої та представницької демократії, які б відповідали тогочасним європейським зразкам. Можна говорити лише про прояви їхніх окремих елементів. Навіть за умови глибоких кризових явищ у самодержавній Російській імперії у 1914 — 1917 рр. ідея проведення референдуму відхилялася на користь скликання Установчих зборів. Спроби консультанта Державної Думи історика В.Островського привернути увагу царської влади до референдумів на прикладі позитивного досвіду Швейцарії виявилися марними. Ідеї народного суверенітету на теренах Російської імперії існували лише в прагненні народів до свого самовизначення. Державна ідеологія царату не передбачала можли-

вості правового закріплення безпосередніх форм реалізації народного суверенітету, а практики їх втілення поготів.

Одним з перших українських конституційних проектів, що передбачав закріплення на загальнодержавному рівні інститутів безпосередньої демократії, був Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського, розроблений в 1905 р. Українською народною партією. Зокрема, ст. 32 цього проекту передбачала народну законодавчу ініціативу на вимогу не менш як 25 тис. осіб, а ст. 63 закріплювала плебісцит як вибори усім українським народом президента України. Проте серед позитивних положень цього документа не передбачалося можливості проведення референдумів.

Лютнева революція 1917 р. створила в Україні реальні передумови для розбудови національної державності. Діяльність Центральної Ради (ЦР), зокрема проголошення її III та IV Універсалів, а також прийняття Конституції Української Народної Республіки (УНР) в 1918 р. мали доленосне значення для проголошення суверенної Української держави. Однак молода держава орієнтувалася в цілому на позитивний правотворчий досвід європейських держав, зокрема Швейцарії. Конституція УНР 1918 р., визнаючи народний суверенітет єдиним джерелом державної влади, все ж таки передавала його парламентові — Українським Установчим Зборам, до зібрання яких ці функції мала виконувати Центральна Рада. Конституція УНР визначала можливість дострокового розпуску Всенародних зборів за письмовою вимогою не менше як 3 млн виборців. Про референдуми Основний Закон УНР навіть не згадував.

Активізація більшовицького руху в Україні, німецько-австрійська окупація її та внутрішні суперечності в Центральній Раді сприяли встановленню в Україні радянської влади. Всупереч всій історії світового федералізму суб'єкти Радянського Союзу, в тому числі й Українська РСР, формально не були позбавлені державного суверенітету, але конституційні акти союзних і автономних республік повинні були повністю відтворювати положення союзного законодавства.

Перші радянські конституційні акти, зокрема Конституція РРФСР (ст. 3, п. «ж») та Конституція УРСР (ст. 3, п. «б»), встановлювали належність всієї влади у центрі

та на місцях трудящим. Конституція СРСР 1936 р., остаточно зневаживши народний суверенітет, виключила зі свого тексту визначення народу як прямого суб'єкта державної влади. Тотожні норми були відтворені у відповідних республіканських актах, в тому числі й у ст. 3 Конституції УРСР. Радянські конституції за своєю сутністю виключали можливість проведення референдумів як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

В міру стабілізації суспільного життя державні та партійні органи СРСР, прагнучи легітимізувати свої рішення через трудові колективи, закріпили в ст. 49 Конституції СРСР положення про широкі обговорення трудящими, всенародні опитування, штучно ототожнивши останні з референдумами. Ці положення вимагали ідеологічного та наукового обґрунтування.

Деякі радянські вчені доводили, що референдуми в СРСР проводилися як на місцевому, так і на міжнародному рівнях ще в перші роки радянської влади. Як приклади наводилися інструкції радянського уряду радянській делегації на Брестських мирних переговорах від 10 грудня 1917 р., які передбачали проведення народних голосувань про визначення кордонів між Німеччиною і Радянською Росією; Декрет Ради народних комісарів (РНК) РРФСР від 11 січня 1918 р. про «Турецьку Вірменію»; Радянсько-фінська угода від 1 березня 1918 р., що передбачала проведення вільного опитування місцевого населення в Печензі; угода між Росією та Польщею 1921 р., за якою Західна Україна й Західна Білорусія були включені до складу Польщі з передбаченням подальшого проведення плебісциту для визначення радянсько-польських кордонів тощо.

Зазначені «референдуми» на місцевому рівні проводилися в такий спосіб: скликалися збори трудових колективів, на яких обговорювалася відповідна пропозиція, з'ясовувалася думка присутніх, і після цього пропозиція ставилася на відкрите голосування. Потрібне владі рішення приймалося в тогочасних умовах звичайною більшістю присутніх на зборах. Підсумки голосування у волості підраховувалися волосними виконками й направлялися повітовому виконкому, а останній передавав узагальнені результати опитування органу влади автономної республіки або автономної області й одночасно уряду РРФСР.

Таким чином, референдуми фактично являли собою опитування населення на сільських сходах.

Слід погодитися з твердженням М. В. Цвіка про відсутність досвіду практикування референдумів на теренах СРСР, оскільки згадані «референдуми» не відповідали жодному критерію цієї форми безпосередньої демократії (голосування з конкретно визначеного питання; імперативний характер результатів голосування тощо). Але, відповідно до положень Конституції СРСР 1936 р., яка тлумачила референдуми, по суті, як всенародні опитування, наведені «референдуми» відповідали її ст. 49.

Термінологічна казуїстика щодо поняття референдуму була виправлена лише в Конституції СРСР 1977 р. Її ст. 5 закріплювала дві форми безпосередньої демократії — всенародне обговорення та всенародне голосування (референдум СРСР), проте законодавство СРСР не створило механізму організації і проведення референдумів, оскільки їх конституційна інституціоналізація була суто декларативною.

У добу «перебудови» значно зросла національна самосвідомість у союзних і автономних республіках. Рішення політичних та соціально-економічних проблем в державі, які пропонувалися союзними органами, дедалі частіше не знаходили підтримки в регіонах. Більшість радянських республік у 1989–1990 рр. проголосила декларації про державний суверенітет. Питання щодо виходу союзних і автономних республік зі складу СРСР назріло й могло бути остаточно вирішене лише через проведення республіканських референдумів.

Перший закон про референдуми був прийнятий у Литовській СРСР 3 листопада 1989 р., а 16 жовтня 1990 р. аналогічний закон з'явився в РРФСР. Загальносоюзний закон про референдум СРСР було прийнято 27 грудня 1990 р. З'їздом народних депутатів СРСР.

Ще перебуваючи в складі СРСР, прибалтійські республіки провели загальнонаціональні референдуми щодо відновлення своєї незалежності та виходу з радянської федерації, на яких переважна більшість населення Литви, Латвії та Естонії підтримали ці положення референдумів. У республіках Закавказзя також були розроблені закони про референдуми. Проте саме позитивний приклад прибалтійських республік став для інших союзних республік

моделлю виходу зі складу СРСР через проведення республіканського референдуму.

Єдиним засобом зберегти територіальну цілісність СРСР та запобігти проведенню загальнонаціональних референдумів щодо проголошення незалежності суб'єктами радянської федерації міг бути всесоюзний референдум з питань збереження СРСР.

24 грудня 1990 р. на 3'їзді народних депутатів СРСР М.С. Горбачов виступив із законодавчою ініціативою про проведення референдуму СРСР про збереження в оновленому вигляді радянської федерації. 3'їзд підтримав ініціативу М. С. Горбачова і прийняв постанову про проведення загальносоюзного референдуму про збереження та оновлення Союзу як спільноти рівноправних суверенних соціалістичних держав.

Верховна Рада СРСР, виконуючи постанову 3'їзду народних депутатів СРСР, 16 січня 1991 р. призначила проведення референдуму СРСР на 17 березня 1991 р. П.4 ст.4 Закону СРСР «Про всенародне голосування (референдум СРСР)» визначав цей референдум як «виявлення громадської думки», а його результати за ст. 29 цього Закону не мали імперативної сили і повинні були лише враховуватися при прийнятті рішень відповідними державними органами³. Референдум же визнавався дійсним лише у разі участі у голосуванні більше половини виборців, зареєстрованих у виборчих списках, і в разі підтримки питання, винесеного на референдум СРСР, більшістю виборців, що візьмуть участь у голосуванні.

Такий політичний крок був продиктований загрозою миттєвого розпаду СРСР у випадку імперативності результатів висловлення проти збереження радянської федерації більшої частини громадян союзних та автономних республік. Ці побоювання були небезпідставними з огляду на настрої в регіонах та результати національних референдумів у республіках Балтії. При затвердженій же концепції референдуму за будь-яких його результатів його наслідки не мали б однозначного ха-

³ Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» от 27 декабря 1990 года // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — №1. — С.10.

рактору і давали змогу ініціаторам проведення референдуму СРСР 17 березня 1991 р. маніпулювати його результатами на свій розсуд.

Паралельно з всесоюзним референдумом Азербайджан, Казахстан, Росія, Узбекистан, Україна провели опитування громадської думки, які мали легітимізувати декларації про державний суверенітет чи інші питання, прямо та опосередковано пов'язані з цим. Зокрема, в УРСР на підставі Постанови Верховної Ради УРСР від 27 лютого 1991 р. одночасно з референдумом СРСР було вирішено провести опитування населення Української РСР з питання: «Чи згодні Ви з тим, що Україна має бути у складі Союзу Радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України?».

В Азербайджані представники місцевої політичної еліти опиралися силовому варіанту вирішення проблеми Нагірного Карабаху, який пропонувався союзним урядом, а в Росії паралельно з референдумом СРСР проводився референдум про легітимізацію поста Президента Росії, що в політичному аспекті стало причиною непотрібності союзних органів.

В Білорусі, Киргизії, Таджикистані й Туркменії питання референдуму СРСР, запропоноване З'їздом, не зазнало змін та доповнень. Ці республіки бачили себе в оновленій федерації наділеними набагато більшими повноваженнями, ніж до того часу.

Підсумки всесоюзного референдуму виявилися позитивними. За збереження СРСР висловилися більшість громадян союзних та автономних республік (76,4%). Прибалтійські республіки, Тува, Чечено-Інгушетія, Північна Осетія і Татарстан всесоюзний референдум не проводили. В багатьох великих містах і промислових центрах думка громадян про збереження Союзу була менш лояльною, ніж в цілому по країні. Проти збереження радянської федерації висловилися 48% громадян Свердловська, 46% — Москви, 43% — Ленінграда, 35% громадян Челябінська тощо.

Водночас позитивними були результати республіканських опитувань щодо легітимізації декларацій про державний суверенітет. Зокрема, в Україні за входження УРСР до складу Союзу радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет Ук-

раїни дали ствердну відповідь 25.224.687 громадян (80,2 %).

Результати всесоюзного референдуму виявилися парадоксальними. Більшість громадян союзних і автономних республік висловилися, з одного боку, за збереження СРСР, а з іншого — за суверенність своїх республік.

Спроба державного перевороту 19 серпня 1991 р. спричинила фактичний розпад СРСР і дала підставу Верховній Раді Української РСР урочисто прийняти доленосний Акт проголошення незалежності України. Проте Акт, прийнятий парламентом, не мав вищої юридичної сили. Через це його прийняття залишилось малопоміченою подією на світовій арені. І лише після всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. Україна була визнана світовою спільнотою як суверенна і незалежна держава. Отже, проблема узаконення національного державотворення набуває міжнародного визнання тільки після проведення загальнонаціонального референдуму, що й підтвердив приклад визнання України.

Проведення першого в історії України загальнонаціонального референдуму було призначене Верховною Радою Української РСР на підставі Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. Всеукраїнський референдум відбувся без суттєвих порушень законодавства. Його результати були переконливими — 90,3% громадян Української РСР підтвердили чинність Акта проголошення незалежності України. Вже 2 грудня 1991 р. незалежність України була визнана Польщею та Канадою, а пізніше всім світом. Так, лише з 1 грудня 1991 р. по 31 січня 1992 р. Україну як суверенну незалежну державу визнали понад 100 країн.

На підставі результатів всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. Україна першою з колишніх радянських республік заявила, що стосовно себе Договір 1922 р. про утворення СРСР вважає недійсним і нечинним. 8 грудня 1991 р. підписання Біловезької угоди президентами Росії, України та Головою Верховної Ради Білорусі юридично припинило існування Радянського Союзу.

Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. надав вищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України і, по суті, став формою національного державотворення. Втім спроби застосувати цю форму безпосеред-

© Референдуми в Україні: історія та сучасність

ньої демократії для вирішення важливих державних справ у 1992, 1993, 1996, 1998 та 1999 роках, як уже відзначалося, виявилися марними через недосконалість чинного законодавства про всеукраїнський референдум та порушення ініціативними групами порядку їх утворення та реєстрації. Лише 15 січня 2000 р. Президент України проголосив проведення 16 квітня 2000 р. всеукраїнського референдуму на вимогу більш як 3 млн громадян України, що мають право голосу. Отже, лише через 10 років після першого і єдиного всеукраїнського референдуму український народ зміг успішно реалізувати право на ініціювання такого референдуму з важливих питань загальнонаціонального значення.

Аналіз передумов ініціювання і проведення всеукраїнського референдуму дає підстави зробити такі висновки:

Референдуми є порівняно новою формою безпосередньої демократії в національному праві.

Передумовами впровадження референдумів у вітчизняну практику державотворення є сукупність політичних, економічних, соціальних і духовних чинників, але найбільший вплив справили українські та зарубіжні політико-правові доктрини народного суверенітету, глибокі історичні традиції народовладдя на українських землях та позитивний зарубіжний, передусім європейський, досвід практикування референдумів для вирішення найважливіших проблем загальнодержавного життя.

Ідеологічним підґрунтям референдумів стали традиції мирських сходів у Швейцарії та доктрина народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо, розвинена пізніше у вітчизняних та зарубіжних теоретичних розробках.

Важливою передумовою імплантації референдумів у національне право стали давні традиції народоправства на терені України у формі вічової демократії, козацьких рад та діяльності Центральної Ради.

1.2. Основні етапи становлення і розвитку референдумів

Дослідження референдумів в Україні неможливе без аналізу основних етапів їх становлення і розвитку в контексті світової історії. За період свого проведення референдуми пройшли і через бурхливий розвиток, і через занепад, відігравали як позитивну, так і негативну роль у житті окремих народів та в усій світовій історії.

Як уже зазначалось, батьківщиною референдумів є Швейцарія. В цій країні інститут референдуму базувався на традиціях *народного законодавства*, яке затвердилось наприкінці XIII ст., в часи становлення Швейцарського Союзу. Мирові сходи в швейцарських кантонах Урі, Швіц, Унтервальден, Герсау, Цуге, Гларусе, Аппенцеле та інших проводилися для вироблення важливих рішень, що стосувалися життя швейцарських громад.

Найдавніший сход швейцарців відбувся у 1294 р. в кантоні Швіц. Основне питання, яке на ньому розглядалося, стосувалося захисту громадян кантону від свавілля аристократії та духівництва. На сході було прийняте таке рішення: «Якщо монастирі не побажають допомагати поселенцям сплачувати податки та збори відповідно до їхнього майна, вони не можуть користуватися ні полями, ні водою, ні лісом, ні луками та пасовищами в нашій землі. Хто також з чужоземців має лен у вигляді нерухомого майна в нашій землі, той повинен сплачувати з цього майна збори, але не обтяжливі для нього. Якщо ж пан чужоземця захоче покарати його за це чи передати лен іншій особі, то ніхто не може брати цього майна чи будь-яким шляхом завдавати збитків його власнику під загрозою штрафу в п'ять фунтів, відшкодування збитків та повернення лену. Якщо ж винний не зможе сплатити цього штрафу, то ніхто не повинен впускати його до свого дому та на подвір'я, а також давати йому пити, їсти: хто це вчинить, той сам мусить платити за нього».

Мирові сходи збиралися зазвичай один раз на рік в певний день певного місяця. Зокрема, в кантонах Аппенцеле і Унтервальден в останню неділю квітня, а в кантоні Урі — в першу неділю травня. В кантонах Аппенцеле та Нідванден допускалося проведення додатко-

вих (надзвичайних) мирових сходів, але виключно в надзвичайних ситуаціях.

Мирові сходи проходили у вигляді зборів, на яких обговорювалися нагальні проблеми суспільного життя та місцевого самоврядування. Збори проходили в урочистій обстановці й тривали два-три дні. Право участі в сходах мали особи чоловічої статі, які досягли 14 років і постійно проживали в межах кантону. Списків громадян, що мають право на участь у мировому сході, не існувало.

Мирові сходи були не єдиною формою прийняття найважливіших рішень в швейцарських кантонах. Про це свідчать швейцарські вчені. Так, А. Дюнан зазначав, що в кантоні Берн народ за традицією брав участь у прийнятті важливих рішень в таких формах: 1) кожен повітовий сход відправляв до Берна посольство в складі 2–3 чоловік, які повідомляли членам ради кантону волю цього сходу; 2) уряд кантону делегував до ради своїх послів, які головували на повітових сходах; 3) рішення сходів приймалося без участі послів та урядів безпосередньо народом й доводилося до відома ради кантону з відповідним підписом та печаткою повітового префекта. Пізніше традиція безпосередньої участі народу в законотворенні, без делегування своїх повноважень урядам та послам, трансформувалася в таку форму прямого народовладдя, як референдуми.

Перший етап проведення референдумів охоплює період від першого референдуму в Швейцарії до Першої світової війни. Перший достовірно відомий референдум було проведено в 1439 р.⁴ (на думку А. Дюнана — в 1449 р.) у швейцарському кантоні Берн. На ньому вирішувалася проблема фінансового становища цього кантону, а саме: затвердження збору в розмірі 1 ангетера на тиждень для погашення військових боргів кантону. В подальшому позитивний досвід Берна був запозичений більшістю інших швейцарських кантонів. На референдумах вирішувалися різноманітні питання суспільного життя, які до цього були предметом зібрання мирових сходів. На відміну від мирових сходів XIII–XIV століть, які збиралися для вироблення конкретного

⁴ Дмитриев Ю.А., Комарова В.В. Референдум в системе народовластия. — М., 1995. — С.5.

рішення проблеми, що поставала перед кантоном, референдуми передбачали голосування населення кантону з питань, запропонованих місцевими урядами.

До початку XIX ст. референдуми практикувалися у Швейцарії виключно на кантональному рівні. Під тиском Франції на початку XVII ст. референдуми зникли на певний період з політичного життя країни. Їх ініціювання стало каратися в Швейцарії як державний злочин.

Накопичений позитивний досвід використання народного законодавства в кантонах, незадоволення насильницькими методами зміни державного управління, що здійснювалася у Швейцарії під тиском Франції, та реакція населення на дії нової аристократії, яка позбавила пересічних швейцарців можливості брати участь в управлінні державою, стали причиною відновлення проведення референдумів у Швейцарському Союзі. Переконливою є позиція А. де Токвіля, який пояснював схильність швейцарців до референдумів складністю громадянського суспільства в цій державі. Дійсно, в багатонаціональній та багатоконфесійній державі вирішення актуальних проблем шляхом проведення референдумів було і залишилось оптимальною моделлю та важливим чинником консолідації громадянського суспільства.

На думку Ж.-Ж. Руссо, успіх референдумів у Швейцарії пояснювався малими розмірами кантонів. К.М. Тахтарев зауважував, що політичний розвиток Швейцарії не зупинився на стадії часів Руссо. Швейцарська демократія давно вже вийшла за межі особливого демократичного простору, визначеного французьким мислителем.

Перший загальнофедеральний референдум був проведений у Швейцарії 1802 р. Його предметом стало затвердження другої конституції Гальветичної республіки. Голосування створило парадоксальну ситуацію: за прийняття конституції висловилися 72500 швейцарців, проти — 92500⁵. Проте всупереч результатам референдуму Конституція 1802 р. була прийнята і залишалася чинною до прийняття на референдумі 27 червня 1848 р. нової конституції. Це було можливе в результаті зарахування голосів громадян, які утрималися, на користь

⁵ Матвеева Т. Референдумы — образ жизни швейцарцев // Международная жизнь. — 1995. — №9. — С.87-88.

рішення про прийняття конституції, на основі залучення принципу «хто не висловився проти прийняття конституції, той її схвалює».

В подальшому місцеві та загальнофедеральні референдуми проводилися в Швейцарії досить часто. Інститут місцевих референдумів був започаткований дещо раніше, в 1845 р., у кантоні Ваадт, в 1846 р. — у кантоні Люцерн, ще пізніше — в кантонах Швіц, Цуге, Нейшталь та ін., тоді як на загальнодержавному рівні референдуми були інституалізовані лише Конституцією Швейцарії 1874 р., Законом від 17 червня 1874 р. про народні голосування та Регламентом Федеральної ради від 2 травня 1879р.

Хоча лише на загальнофедеральному рівні у Швейцарії на сьогодні проведено понад 400 референдумів, ідеалізувати швейцарський досвід не варто. Ще А. Есмен стверджував, що дуже гарні закони терпіли у Швейцарії поразку, тобто не приймалися, саме через «referendum». Зокрема, не здобув підтримки швейцарців прогресивний конституційний проект 1833 р. В 1875 р. на референдум виносилися питання щодо прийняття закону про розширення виборчого права та питання щодо затвердження цивільних шлюбів. Перше питання отримало негативну відповідь, тоді як введення цивільних шлюбів на референдумі підтримали. 30 липня 1882 р. швейцарці проголосували проти закону про заходи боротьби з епідемією, який передбачав суцільну вакцинацію населення Швейцарського Союзу (254 340 голосів — «проти», а 68 027 голосів — «за»).

Втім рішення швейцарських референдумів цього періоду не були власне загальнонародними через існуючі на той час у Швейцарії виборчі цензи.

В XVII ст. рецепція позитивного швейцарського досвіду закоренилась на Американському континенті. Перший референдум тут було проведено 1640 р. у колонії Массачусетської затоки, але широке застосування ця форма безпосередньої демократії знайшла лише два століття потому.

Перший конституційний референдум у США було проведено в штаті Массачусетс у 1780 р.⁶ Після того

⁶ The Encyclopedia Americana: International edition: complete in 30 volumes. — New-York, 1979. — Vol.23. — P.298.

інші штати почали проводити референдуми для прийняття та зміни своїх конституцій. Проте на початку XIX ст. така практика була припинена рішеннями судів штатів, які вважали, що законодавчі органи штатів не мають права делегувати виборчому корпусу свої повноваження в царині законотворчості.

У 1776–1809 рр. у всіх штатах через референдум було прийнято лише 3 конституції з 25, в 1810–1839 рр. — 8 конституцій, а в 1840–1869 рр. лише 4 конституції з 43 були прийняті легіслатурами штатів. Інститут референдуму був у США законодавчо закріплений лише наприкінці XIX ст.

Вперше в США інститут референдуму був закріплений в Конституції Південної Дакоти в 1896 р. В тому ж році статут м. Сан-Франціско закріпив порядок проведення референдуму для вирішення муніципальних справ. На початку XX ст. референдуми та законодавчі ініціативи були закріплені в конституціях 21 штату США та в статутах понад ста міст країни, але на загальнофедеральному рівні референдуми не проводилися.

У Франції інститут референдуму почав застосовуватися під впливом теорії народного суверенітету, розробленої Ж.-Ж. Руссо. З 1789 по 1839 р. у країні було проведено 8 загальнонаціональних референдумів, найчастіше з конституційних питань.

Вже у 1804 р. французьке конституційне право передбачило проведення так званих плебісцитарних референдумів, сутність яких полягала в ухваленні чи засудженні політики окремого державного діяча або затвердженні його державного статусу. Перший плебісцитарний референдум був ініційований Наполеоном Бонапартом з метою затвердження за ним звання довічного консула. Саме на підставі пронаполеонівських підсумків плебісцитарного референдуму Сенат проголосив Бонапарта довічним консулом Франції. Цей референдум, по суті, легітимізував подальше самопроголошення Наполеона імператором Франції.

Остаточо дискредитував інститут референдуму у Франції Людовік Наполеон, який в 1851 р. звернувся до народу з проханням делегувати йому повноваження щодо створення нової конституції країни за умови її подальшого затвердження самим народом. Прохання Наполео-

на було винесене на загальнодержавний референдум. За його пропозицію проголосували 7 500 000 громадян, а вже 14 січня 1852 р. Наполеон III одноосібно проголосив нову конституцію Франції, «забувши» при цьому винести її на референдум.

Отже, народне голосування, що стало знаряддям непересічного політичного пройдисвіта, у Франції здавалося дискредитованим назавжди. Зокрема, в 1895 р. питання про проведення референдуму було винесене на засідання парламенту представниками від пролетаріату, але парламентська більшість, пам'ятаючи наполеонівські плебісцити, висловилося проти проведення референдуму.

Навіть французькі вчені ставилися скептично до інституту референдуму. Зокрема, Ж. Сіньюрель, який в 1896 р. видав свою фундаментальну працю про референдуми, закінчив її словами: «Я не розумію і ніколи не розумів сенс існування референдуму».

Наприкінці XIX ст. референдуми закріпилися і на Австралійському континенті. У 1896 р. перші референдуми були проведені в Новому Південному Уельсі та Південній Австралії, а вже у 1897–1898 рр. у країні відбувся перший загальнонаціональний конституційний референдум. В подальшому Конституція Австралії 1900 р. закріпила в розд. 123 інститути адміністративно-правових та конституційних референдумів.

Перед Першою світовою війною інститут референдуму отримав визнання і в Скандинавських країнах. Так, у 1905 р. у Норвегії було проведено референдум щодо подальшого перебування держави в реальній унії зі Швецією. Результати референдуму були надзвичайно переконливими — 368 392 особи проголосували за розірвання унії і лише 184 норвежця висловилися проти. У вересні того ж року Норвегія та Швеція домовилися про порядок розділення. Цей референдум мав позитивний резонанс у Європі, оскільки довів можливість самовизначення країни, наразі Норвегії, у мирний спосіб. На жаль, Перша світова війна перешкодила утвердженню референдумів у світі і, зокрема, в Європі.

Зробимо висновок. Появі референдумів сприяли, з одного боку, традиції мирових сходів давніх швейцарців, а з іншого — теорія народного суверенітету Ж.-Ж.Руссо. На думку К. М. Тахтарєва, на час появи теорії народ-

ного суверенітету демократія у Швейцарії давно уже переросла демократичний простір, визначений Ж.-Ж. Руссо. Отже, є підстави говорити про наявність двох національних моделей референдумів: швейцарської і французької, які згодом були реципіювані до конституційного права й адаптовані до національного права США, Австралії та Норвегії.

Швейцарська модель референдуму, започаткована традиціями народовладдя давніх швейцарських общин, є формою вирішення нагальних проблем суспільного та державного життя, що практикується як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях. Ця модель на місцевому рівні була широко запозичена в США. Французька модель, сформована під впливом теорії народного суверенітету Руссо, який надмірно ідеалізував швейцарський досвід проведення референдумів, знайшла визнання в окремих країнах Європи, де проведення референдуму вважалося подією виключної державної важливості і практикувалося для вирішення вузького кола питань загальнодержавного значення.

Закріплення референдумів у праві зарубіжних країн сприяло визнанню ними інших форм безпосередньої демократії. Так, у Швейцарії разом з референдумами були узаконені такі інститути прямого народовладдя, як *народне вето* (кантони Базель — 1832 р., Валлісон — 1839 р., Люцерн — 1841 р.), *народна законодавча ініціатива* та ін, у США референдуми застосовувалися паралельно з внесенням законодавчих ініціатив, а у Франції невдовзі після першого референдуму стали проводитися плебісцити, перший з яких відбувся у 1791 р. у м. Авіньйоні.

Другий етап становлення референдумів припав на період між двома світовими війнами (1919 — 1939 роки). Окрім свого традиційного призначення, що полягало в затвердженні або відхиленні конституцій (Болівія, Естонія, Ірландія, Португалія, Румунія, Уругвай, Чилі) та законопроектів, референдуми стали виконувати роль своєрідного арбітра в конфліктах між конституційними органами держави. Вперше ця функція була закріплена за референдумами Веймарською Конституцією 1919 р. (ст. 43, 73–76).

На другому етапі референдуми були затверджені конституціями багатьох європейських країн: Австрії

1920 р. (ст. 41, 43—46, 60), Чехо-Словаччини 1920 р. (§ 46), Естонії 1920 р., вільного міста Данціг 1922 р. (ст. 43, 47—49), Греції 1927 р. (ст.125), Ірландії 1937 р. (п. 46—47), відповідними змінами 1922 р. до Конституції Швеції 1809 р. (ст.49) та конституційними актами деяких інших країн. Проте випадки реалізації зазначених конституційних норм були поодинокими.

Найбільш відомі референдуми міжвоєнного періоду: народні голосування в Естонії (1920 і 1923 р.); референдуми 1925—1926 років у Німеччині з приводу конфіскації майна кайзера, членів колишньої імператорської сім'ї та принців.

У цей період також проводилися референдуми щодо зміни форми правління: референдум 1919 р. у Люксембурзі з проблеми подальшого існування монархії, референдуми в Греції відносно поновлення монархії (1920, 1934 рр.) та встановлення республіки (1924, 1927 рр.).

Подальший розвиток отримали і референдуми з міжнародно-правових питань. У 1920 р. Швейцарія за результатами референдуму вступила до Ліги Націй, в 1921 р. швейцарці більшістю голосів (71,4%) підтримали ратифікацію Версальської конвенції.

В окремих випадках інститут референдуму використовувався як демократичний засіб узаконення антинародних рішень. Так, у 1923 р. британський уряд організував у Південній Родезії референдум щодо подальшої долі цієї своєї колонії, але право участі в ньому надав лише особам європейського походження, що й визначило його результати на користь збереження колоніального статусу зазначеної країни. В 30-х роках інститут референдуму був суттєво дискредитований підтримкою голосуваннями у нацистській Німеччині в 1933 р. виходу держави з Ліги Націй; в 1934 р. поєднання посади рейхсканцлера і президента країни; в 1938 р. — аншлюсу Австрії Німеччиною.

Отже, на другому етапі референдуми знайшли визнання в багатьох країнах Європи та Латинської Америки. Крім традиційних питань затвердження конституцій, на референдуми почали виноситися й питання щодо зміни форми правління та широке коло міжнародно-правових питань. Проте інститут референдуму не став загально-визнаною формою народовладдя, а також був суттєво

дискредитований результатами референдумів у нацистській Німеччині.

Третій етап розвитку референдумів (1939–1989 рр.) характеризувався інституалізацією в національному праві й практикуванням цієї форми безпосередньої демократії в політичному житті та правотворчій діяльності більшості країн світу. Референдуми були затверджені конституціями: Франції 1946 р. (ст.3) і 1958 р. (ст. 3, 53), Італії 1946 р. (ст. 75, 132, 135), Японії 1946 р. (ст.79), Люксембургу 1948 р., ФРН 1949 р. (ст. 29), Данії 1953 р. (ст. 20, 29, 42) та ряду інших країн. На референдумах в цей час здебільшого вирішувались питання незалежного існування держав (Монголія, Камбоджа) та зміни форми державної влади (Болгарія, Італія).

У 60-х роках позитивний досвід практикування референдумів сприяв їхній рецепції в конституційне право країн Африки, зокрема Берега Слонової Кістки (нині Кот д'Івуар), Сенегалу та Алжиру. В цей період найчастіше проводились плебісцитарні референдуми. В часи П'ятої республіки у Франції такі референдуми ініціювалися Президентом Ш. де Голлем з найрізноманітніших питань: 22 жовтня 1958 р. — щодо долі конституції П'ятої республіки; 8 січня 1961 р. — щодо припинення війни в Алжирі; 8 квітня 1962 р. — щодо ухвали Евіанських угод. При цьому їхні результати незмінно використовувалися главою держави для закріплення режиму особистої влади, мали антипарламентське спрямування. Недемократичну сутність голлістських референдумів вперше відзначив Ж. Дюкло.

У подальшому плебісцитарні референдуми нерідко проводились в країнах Африки, Південної Америки та Південної Азії.

У самій же Франції наступники Ш. де Голля — президенти Ж. Помпіду та В. Жіскар д'Естен, пам'ятаючи причину відставки свого попередника, не ризикували вдаватися до проведення референдумів. Ж. Помпіду в 1972 р. зробив єдину спробу провести референдум з питання про вступ Франції до «Спільного ринку»: 40% виборців проігнорували голосування, що на 1 млн голосів перевищило кількість французів, які проголосували позитивно. Після цього Ж. д'Естен взагалі відмовився від ідеї проведення референдумів.

В 70–80-х роках інститут референдуму був конституційований у більшості країн Африки (Анголі, Алжирі, Габоні, Ефіопії, Єгипті, Ліберії, Руанді, Сан-Томе і Принсіпі, Того, Центрально-Африканській Республіці та ін.); Азії (Бангладеш, Бірмі, Камбоджі, Пакистані, Південній Кореї, Шрі-Ланці); Південної Америки (Еквадорі, Колумбії, Уругваї, Чилі) тощо.

Референдуми в цих державах проводилися переважно з конституційних питань. Конституційні референдуми відбулися в зазначений час у більш як 40 країнах Африки, Бірмі (1973 р.), Камбоджі (1972 р.), Південній Кореї (1962, 1972, 1980 рр.), Шрі-Ланці (1982 р.), Південної Америки — Еквадорі (1978 р.), Колумбії (1957р.), Чилі (1980 р.), Уругваї (1951, 1980 рр.). Іноді на референдумах ухвалювалися програмні документи революційно-демократичних партій (Алжир, Мадагаскар).

Практика проведення всенародних голосувань в умовах авторитарних режимів свідчить, що референдуми за таких умов втрачають свій демократичний характер. Зокрема, референдуми у Єгипті (1965, 1976, 1981, 1985 рр.), Сирії (1978, 1980 рр.), Заїрі (1984 р.), Бангладеш (1985 р.), Пакистані (1985 р.) та Чилі (1985 р.) носили плебісцитарний характер, а їх головною метою було узаконення політики глав військових режимів та затвердження за ними посади президентів, яку вони захоплювали внаслідок військових переворотів. По суті, такі «референдуми» підміняли іншу форму безпосередньої демократії — загальнонаціональні вибори.

Водночас слушною є думка С. В. Троїцького, який зазначав, що плебісцитарні референдуми в авторитарних державах сприяють поступовій трансформації військових режимів спочатку в змішані, а в перспективі — і в суто цивільні уряди.

В 70–80-х роках референдуми почали активно проводитися в країнах Європи. Справедливою є оцінка М.Н. Марченком кожного з цих референдумів як унікального. Зокрема, в 1971 р. у Швейцарії був проведений референдум щодо надання жінкам активного виборчого права, а в 1975 р. у Великій Британії відбувся єдиний за всю історію цієї країни загальнонаціональний референдум, на якому розглядалося питання про її вступ до

Європейського економічного співтовариства (ЄЕС). В 1982 р. Гренландія за результатами референдуму вийшла зі Спільного ринку.

Характерною особливістю європейських референдумів цього періоду було розширення кола питань, що на них виносилися. Поряд з традиційними конституційними і законодавчими референдумами в Європі в цей час активно практикувалися міжнародно-правові референдуми (Данія, Франція, Норвегія — 1972 р., Велика Британія — 1975 р., Швейцарія — 1985 р., Іспанія — 1986 р.); адміністративно-правові референдуми (Іспанія — 1979, 1980 рр.); референдуми щодо використання ядерної енергії в народному господарстві (Австрія — 1978 р., Швеція — 1980 р.) тощо.

У зазначений період місцеві референдуми активно проводилися в переважній більшості американських штатів. Іноді, як це було в штаті Каліфорнія, виборцям пропонувалося відповісти більш як на 100 запитань — від таких, що стосувалися збереження водних ресурсів і реформування системи освіти до страхування автомобілів від дорожніх пригод. У цьому штаті за 66 років загалом проведено понад 170 голосувань з ініціативи самих виборців.

Позитивний досвід проведення референдумів сприяв їх поступовому закріпленню в праві соціалістичних країн. Можливість проведення загальнодержавних референдумів передбачали конституції Монгольської Народної Республіки 1940 р. (ст.29), Народної Республіки Болгарія 1947 р. (ст. 2, 17, 35), Румунської Народної Республіки 1948 р. (ст.37), Угорської Народної Республіки 1949 р. (§ 20), Німецької Демократичної Республіки (НДР) 1949 р. (ст.81) та 1968 р., Куби 1976 р. Проте випадки проведення референдумів у соціалістичних країнах були поодинокими.

Зокрема, в 1946 р. у Болгарії було проведено референдум з питання скасування монархічної форми правління та встановлення республіки. Того ж року в Польщі відбувся референдум, на якому громадяни визначалися стосовно лінії західних кордонів держави та доцільності збереження Сейму.

В 1968 р. громадяни НДР більшістю голосів затвердили нову конституцію.

«Глобальна перебудова» 1989–1991 років у соціалістичних країнах Східної та Центральної Європи, а також союзних та автономних республіках СРСР спричинила проведення на їх теренах референдумів. Найчастіше на всенародні голосування виносилися питання незалежного існування та прийняття нових конституцій. Так, тільки у 1991 р. через референдуми була легітимізована незалежність Литви, Латвії, Естонії, України, Вірменії та Грузії. У 1990–1992 роках аналогічні референдуми проводилися в республіках Югославії: у 1990 р. — у Словенії, у 1991 р. — Хорватії і Македонії, у 1992 р. — в Боснії і Герцеговині. Через референдуми були прийняті конституції Румунії (1991 р.), Естонії (1992 р.), Литви (1992 р.), Російської Федерації (1995 р.), Польщі (1997 р.) та інших постсоціалістичних країн.

З 1989 по 1998 р. у європейських країнах було проведено 28 загальнодержавних референдумів, 9 з яких стосувалися питань проголошення незалежності республік, 9 — затвердження конституцій, 5 — реформування державного управління, 3 — приватизації та інвестиційної політики. Наведені факти є безперечним свідченням успішного використання інституту референдумів у постсоціалістичних суспільствах.

Втім відсутність сталих демократичних традицій, складність становлення громадянського суспільства в перехідний період та недосконалість законодавства про референдуми в країнах Центральної та Східної Європи не раз перешкоджали проведенню референдумів. Зокрема, в Румунії у 1991 р. не відбувся референдум у справі делегалізації комуністичної партії, а у Чехо-Словаччині у тому ж році — референдум щодо подальшої долі чехословацької спільноти. Долю чеського та словацького народів та вибір форми державного існування визначили одноосібно політичні лідери, не вдаючись при цьому до вивчення думки громадян.

Суб'єктивна поведінка польського парламенту перешкодила проведенню референдуму 25 листопада 1990 р. щодо подальшої долі Сейму X скликання.

Посттоталітарне суспільство до публічного вирішення суспільних проблем одразу бути готовим не може, що підтвердив референдум 1993 р. у РФ з ініціативи Президента Б. Єльцина. Цей референдум спричинив зброй-

не протистояння між виконавчою та законодавчою владою в Росії та поставив російське суспільство на межу громадянської війни. Прорахунки в оцінці перехідного періоду спричинили поразку конституційного референдуму 1994 р. в Албанії. Неоднозначно були сприйняті світовою громадськістю результати референдуму 1996 р. в Республіці Білорусь.

У 90-х роках кілька референдумів було проведено в африканських країнах. На них традиційно затверджувалися конституції (Буркіна Фасо, Гана, Конго, Мадагаскар, Малі, Марокко, Нігер, Того, ЦАР, Чад) та легітимізувалася незалежність (Еритрея, 1993 р.).

Наприкінці 80-х — на початку 90-х років інститут референдуму вперше привернув увагу ісламських країн. У листопаді 1989 р. король Йорданії Хусейн висловився за проведення референдуму щодо лібералізації політичного життя в країні. В тому ж році в Ірані внаслідок всенародного голосування було змінено чинну конституцію. В 1992 р. на конституційному референдумі в Марокко абсолютною більшістю голосів (99,9 %) була прийнята поправка до чинної конституції. Поряд з проблемами правотворчості, вирішення міжнародних та адміністративно-правових проблем на референдум дедалі частіше виносяться питання морально-етичні, охорони довкілля тощо. Поштовхом до проведення таких референдумів у демократичному суспільстві стала увага громадян до неполітичних проблем, що, як правило, не цікавлять парламентаріїв.

Отже, четвертий етап розвитку референдумів, що припадає на останнє десятиліття ХХ ст., охарактеризувався впровадженням референдумів у національно-правові системи більшості країн світу, а також розширенням кола питань, що виносилися на загальнодержавні референдуми. Проведення кожного нового референдуму збагачує теоретичне підґрунтя цієї форми безпосередньої демократії, сприяє розробці нових моделей референдумів залежно від специфіки конкретної національно-правової системи, рівня розвитку громадянського суспільства та досконалості конституційного закріплення референдуму.

Аналіз основних етапів становлення референдумів дає підстави зробити такі висновки.

Після виникнення в 1439 р. у Швейцарії референдуми пройшли складний поетапний шлях становлення, розвитку та визнання як найефективнішої форми безпосередньої реалізації народного суверенітету при вирішенні широкого кола проблем суспільного та державного життя.



Референдум в системі форм безпосередньої демократії

2.1. Поняття референдуму

Конституція України 1996 р. не дає чіткого визначення поняття «референдум», що призводить до неоднозначності тлумачення цього терміна в українських правових, державних та громадських структурах. У вітчизняному правознавстві найбільшої підтримки дістало визначення терміна «референдум» у Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. **Закон визначає термін «референдум» як «спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення», що мають вищу юридичну силу (ст.1)⁷.**

Однак таке визначення містить ряд суттєвих недоліків. По-перше, за єдиної правової природи між всеукраїнським та місцевими референдумами існують значні розбіжності відносно їх предмета; по-друге, запропоноване визначення обмежується виявленням зовнішніх ознак референдумів (об'єкт голосування, форма проведення, склад учасників тощо), але не розкриває суті референдуму як конституційно-правового інституту.

Теоретичні розробки радянських часів, які стосувалися проведення референдумів, позначались впливом

⁷ Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 33. — С.443.

політики держави. Радянські вчені не стільки намагалися дослідити правову природу референдумів, скільки пояснити положення, які закріплювали цей інститут безпосередньої демократії в радянських конституціях. Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» 1991 р. було розроблено в короткий термін, за відсутності зазначеної концепції референдумів, що й позначилось на його якості. В подальшому референдуми в Україні не проводилися, і після прийняття нової Конституції зазначений Закон про референдуми не зазнав належних якісних змін.

Водночас практика проведення референдумів у зарубіжних країнах налічує століття. Тому визначення терміна «референдум» вимагає дослідження не тільки вітчизняних, а й зарубіжних теоретичних надбань щодо сутності референдуму.

Термін «референдум» з'явився вперше в XIV ст. у зв'язку з діяльністю новоутвореного Сейму Швейцарського Союзу. Швейцарський вчений А. Дюнан так пояснював появу цього терміна: «В старій Швейцарії засідання Сейму були нерегулярними... представники Союзних земель були не депутатами в нинішньому розумінні цього слова, а послами, які вели справи від імені своїх урядів. Коли з'являлися такі справи, відносно яких у послів не було повноважень, то рішення по ним приймалося «ad referendum», тобто «для доповіді... тобто влади земель не були пов'язані рішеннями Сейму»⁸. Отже, спочатку термін «референдум» означав «те, що повинне бути повідомленим», а сучасного свого значення він набув значно пізніше.

Теоретичні дослідження правової природи референдумів в праві зарубіжних країн припадають на XIX — початок XX ст. В цей період відбувалося падіння абсолютних монархічних режимів та становлення демократичних республік і конституційних монархій. Через це референдуми здебільшого досліджувалися як альтернативна форма парламентської демократії. Зокрема, Л. Дюгі визначав референдум як пряме правління народу, а К. Катський — як право народу за певних умов виносити на

⁸ Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. Исторический обзор. — СПб., 1896. — С.19.

всенародне голосування законодавчі проекти народного представництва. Таким чином, під референдумом розуміли **народне голосування по законопроекту, прийнятому парламентом**: Після такого голосування законопроект набував сили закону. Отже, тогочасні вчені досліджували лише один різновид референдумів — так звані *ратифікаційні референдуми* (схвалення прийнятих парламентами рішень та інших актів).

Криза парламентаризму позначилась навіть на консервативному англійському державному праві. Зокрема, на противагу поглядам Е. Сійєса та А. Дайсі про неспроможність народу розуміти законопроекти, які виносяться на референдум, та незважаючи на брак часу для вивчення цих законопроектів, С. Лоу досліджував таке гіпотетичне явище, як «міністерський референдум», котрий мав стати противагою «парламентській демократії».

В перші роки радянської влади право, сформоване під впливом праць Л. Д. Троцького «Захист тероризму», Г. В. Плеханова «Сторіччя Великої Революції», М. І. Бухаріна «Теорія пролетарської диктатури» тощо, негативно ставилося не тільки до референдумів, а й до виборчих інститутів взагалі. На противагу визнаним у світі демократичним принципам виборчого права висувалися принципи, які мали захищати диктатуру пролетаріату.

Перша спроба визначити референдум як правовий інститут належить І. П. Трайніну, котрий вважав референдум формою забезпечення права народу відхиляти закони, прийняті народним представництвом через голосування. Таке визначення терміна «референдум» було недосконалим. По-перше, традиційно для зарубіжного права початку ХХ ст. воно характеризувало лише ратифікаційний референдум, по-друге, це визначення одразу передбачало негативні результати референдуму. За такого тлумачення референдуму його практикування в державному праві СРСР вважалося недоцільним.

Офіційне визнання в радянському праві референдум здобув після його закріплення в п. «д» ст. 49 Конституції СРСР 1936 р. Проте вона штучно ототожнила дві окремі форми безпосередньої демократії, тобто визначила референдум як опитування населення.

Попри всі недоліки зазначених конституційних положень про референдуми позитивним наслідком їхнього

закріплення стало привернення уваги вчених до наукових досліджень правової природи цієї форми прямого народовладдя, зокрема до змісту терміна «референдум».

Вдалою була спроба формально-юридичного визначення терміна «референдум» В. А. Дорогіним. Вчений зазначав, що зміст референдуму «полягає в безпосередньому зверненні до виборців для вирішення законодавчого чи іншого питання. Сукупність норм, що регулюють безпосереднє звернення до виборців із законодавчих чи інших питань, становить державно-правовий інститут референдуму»⁹.

Заслугою В. А. Дорогіна є те, що він визначив референдум не як синонім всенародного опитування чи його різновид, а як самостійний інститут права та передбачив можливість проведення референдуму не тільки із законодавчих, а й з інших питань. До того ж В. А. Дорогін набагато раніше, ніж французький вчений П. Марсель, визначив референдум як звернення не до всього населення, а лише до громадян, наділених виборчим правом, тобто виборців.

Вперше на неточність конституційного визначення референдуму як всенародного опитування вказав Р. А. Сафаров, який стверджував, що опитування не має нічого спільного з голосуванням, яке передбачається в процесі проведення референдуму, а референдум як конституційно-правовий інститут «означає належність законодавчої влади не тільки Верховній Раді, але й народу безпосередньо».

Таке визначення референдуму виявляє його законодавчу компетенцію і передбачає можливість проведення не тільки ратифікаційних референдумів, а й референдумів за народною ініціативою.

Грунтовним дослідженням теоретичних основ референдуму в соціалістичному суспільстві була монографія В. Ф. Котока «Референдум у системі соціалістичної демократії». Вчений вперше дослідив референдум як одну з форм соціалістичної системи безпосередньої демократії і тим самим тлумачив місце референдуму в державно-

⁹ Дорогін В. А. Суверенитет в советском государственном праве / Под ред. чл.-кор. АН СССР М. Аджанова. — М., 1948. — С. 199.

правовому житті СРСР. В.Ф.Коток визначав референдум, опитування і плебісцит як затвердження того чи іншого державного рішення шляхом народного голосування, надаючи йому кінцевого і обов'язкового характеру. Проте В.Ф.Коток також ототожнював референдум з іншими формами безпосередньої демократії, вважаючи всенародні обговорення різновидом референдуму, а плебісцит — синонімом цього терміна.

Наведені дослідження правової природи референдуму в СРСР тією чи іншою мірою перебували під впливом чинного конституційного положення про тотожність референдуму і всенародних опитувань. Ситуація виправилася після прийняття Конституції СРСР 1977 р., яка в ст.5 розмежувала поняття всенародне обговорення і всенародне голосування (референдум СРСР).

Вчені після цього почали поступово долати казуїстику у визначенні референдуму як всенародного опитування, проте не називали формально-юридичних ознак референдуму, переважно визначаючи його як «звернення до виборчого корпусу з метою прийняття остаточного рішення з конституційних, законодавчих або інших внутрішньополітичних та зовнішньополітичних питань»¹⁰. Наведене визначення не розкриває правової сутності референдуму як інституту прямої демократії, не визначає форми його проведення та надмірно розширює його компетенцію.

Більш повно і всебічно охарактеризував сутність і зовнішні ознаки референдуму О.Г. Мурашин, визначивши його як важливий державно-правовий інститут безпосередньої демократії, що реалізує суверенітет народу через голосування за законопроекти та питання, які мають принципове значення для держави в цілому або для її окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Заслуговує на увагу і точка зору В. В. Копейчикова, який наголошував, що загальнодержавний референдум слід розглядати як вищу і пріоритетну форму народовладдя, якій у правовій державі, де панує закон, відповідає влада законодавча. І хоч віднесення загальнодержавного референдуму до форми здійснення законодавчої влади є дискусій-

¹⁰ Мишин А. А. Референдум // Юридический энциклопедический словарь. — М., 1987. — С. 410.

ним, теза про пріоритетну роль референдуму в системі безпосередньої демократії є вдалою.

В подальшому визначення терміна «референдум» було закріплене у відповідних законах Союзу РСР та більшості союзних і автономних республік. Але через відсутність практики проведення референдумів у СРСР та розходжень у теоретичних поглядах на зміст цього терміна визначення референдуму в спеціальних законах були неоднозначними і часто суперечливими.

Практично єдиним законом про референдуми, в якому мала місце спроба пояснити сутність референдуму як інституту безпосередньої демократії, був Закон СРСР «Про всенародне голосування (референдум СРСР)» від 27 грудня 1990 р. У ст. 1 цього Закону зазначалося, що в СРСР «народ здійснює державну владу як через Ради народних депутатів, так і безпосередньо, в тому числі й через референдум», а референдум визначався як «спосіб прийняття громадянами СРСР всенародним голосуванням законів СРСР та інших рішень з найбільш важливих питань державного життя». Таким чином, на відміну від інших, республіканських законів закон про референдум СРСР розкрив сутність інституту референдуму як пріоритетної форми безпосередньої реалізації народом державної влади.

Після проведення всесоюзного референдуму 17 березня 1991 р. більшість колишніх радянських республік, у тому числі й Україна, прийняли національні закони про референдуми. В них визначення поняття «референдум» переважно обмежувалося переліком зовнішніх ознак цього інституту, а також нерідко позначалося правовими і логічними неточностями.

Зокрема, Закон Республіки Грузія «Про референдум» від 29 січня 1991 р. у ст.1 «Поняття референдуму» дав таке його визначення: «Референдум є засобом вирішення найбільш важливих питань державного життя, прийняття законів Республіки Грузія, а також засобом виявлення громадської думки шляхом всенародного голосування». Таким чином, законодавець штучно ототожнив виявлення громадської думки з всенародним голосуванням, відтворюючи нормативне положення Конституції СРСР 1936 р.

Водночас прийняття законів про референдуми в колишніх союзних і автономних республіках, а також акти-

візація практикування цього інституту сприяли науковим дослідженням правової природи референдуму як в Україні, так і в інших державах, що утворилися після розпаду СРСР.

У результаті таких досліджень у деяких республіках законодавство про референдуми зазнало якісних змін. Так, в Російській Федерації 10 жовтня 1995 р. було прийнято федеральний конституційний закон «Про референдум Російської Федерації», в якому, зокрема, зазначалося, що «референдум Російської Федерації разом з вільними виборами є вищим безпосереднім вираженням влади народу».

Українські вчені здебільшого спираються на положення Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. Так, М.І.Малишко визначає референдум як спосіб волевиявлення громадян шляхом голосування з приводу прийняття державних законів та інших рішень або дорадчого опитування з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Аналогічного напрямку в цьому аспекті дотримуються й інші вітчизняні дослідники.

Аналіз терміна «референдум» неможливий без врахування його зарубіжних тлумачень, особливо у постсоціалістичних країнах.

Так, заслуговує на увагу колективна монографія польських учених «Референдум у Польщі», в якій Є. Зелінські визначає референдум як безпосередній спосіб формування державної волі громадянами, що мають право голосу та можуть шляхом голосування висловити свої погляди і таким чином проявити свою волю у питаннях, що становлять предмет референдуму. Запропоноване визначення є вдалим, оскільки розкриває зміст поняття «референдум» та вказує його основні ознаки.

На думку російських учених Ю. А. Дмитрієва та В. В. Комарової, референдум — це форма безпосередньої демократії, змістом якої є волевиявлення встановленої законом кількості громадян з будь-якого суспільно значущого питання, крім тих, які не можуть за законом бути винесені на референдум, що має вищу юридичну силу і обов'язкове для виконання органами, організаціями і громадянами, щодо яких рішення референдуму мають імперативний характер.

Це визначення розкриває зміст референдуму як форми безпосередньої демократії, але воно переобтяжене характеристикою формальних ознак. Стосовно предмета референдуму більш вдалою є позиція Є. Зелінські, який визначив питання всенародного голосування як такі, що становлять відповідно до закону предмет референдуму. До того ж перелік суб'єктів конституційного права, на які поширюється дія рішень референдуму, наведений російськими вченими, неповний. Більш переконливою виглядає характеристика рішень референдуму в Законі СРСР «Про всенародне голосування (референдум СРСР)» від 27 грудня 1990 р. У ст. 29 зазначалося, що рішення, прийняте на референдумі СРСР, є «остаточним, має обов'язкову силу на всій території СРСР і може бути скасоване чи змінене тільки шляхом референдуму».

Наведений вище аналіз засвідчує, що поняття референдуму визначилося історично, але єдності поглядів на нього немає і нині. В кожній країні термін «референдум» визначається з огляду на власний практичний досвід проведення референдумів та їхню інституалізацію в конституціях і спеціальних законах.

Визначення терміна «референдум» обов'язково повинно розкривати зміст цієї форми безпосередньої демократії і визначати її кваліфікуючі формально-юридичні ознаки з урахуванням таких положень: по-перше, референдум є однією з пріоритетних форм безпосередньої демократії, яка дає змогу трансформувати волю народу в державну; по-друге, референдум є самостійним інститутом конституційного права України; по-третє, зміст референдуму визначається окремими положеннями Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів загальнодержавного та місцевого значення; по-четверте, потенційними учасниками референдуму є громадяни України, наділені правом голосу; по-п'яте, за формою проведення референдум є всенародним голосуванням; по-шосте, рішення референдуму носять імперативний характер, не вимагають санкціонування з боку будь-якого державного органу і є обов'язковими для виконання у випадку всеукраїнського референдуму на всій території України. Їх зміна чи скасування здійснюються виключно шляхом проведення нового референдуму згідно із законодавчо визначеною процедурою.

Виходячи з наведених принципових положень, референдум є пріоритетною формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування.

2.2. Види референдумів

Визначення референдуму, запропоноване в попередньому параграфі, не є універсальним передусім тому, що референдум має багато видів, кожен з яких наділений певними юридичними ознаками. Тому уявлення про правову природу і зміст інституту референдуму в Україні буде повним лише за умови дослідження цих видів.

На час конституювання референдумів в Україні у світі було відомо кілька їх видів, які визначились історично і були закріплені в конституційно-правових актах зарубіжних країн. Так, вже на початку ХХ ст. А.Есмен поділяв референдуми на *обов'язкові* та *факультативні*, а К.М.Тахтарев на *установчі* (конституційні) та *законодавчі*.

Конституція України 1996 р. та Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., як і законодавчі акти більшості колишніх радянських республік, не передбачають окремого законодавчого закріплення різновидів референдумів. Їхня класифікація можлива лише за умови аналізу нормативно-правових актів, що регламентують їхню організацію та проведення. Такий аналіз дає змогу виявити критерії розмежування загальнонаціональних референдумів і визначити відповідно до цього види таких референдумів. Передусім йдеться про критерії виявлення юридичних особливостей референдуму.

Заслуговує на увагу класифікація референдумів, запропонована Ю.А.Дмитрієвим та В.В.Комаровою, в основу якої покладено критерії змісту, характеристики суб'єктів і об'єктів та правової сили рішень. Саме за цими критеріями вчені спромоглися класифікувати все розмаїття референдумів, які існують у світі.

На думку Є.Зелінські, форми референдуму можуть бути диференційовані за часом проведення референдуму, видом матерії, що виноситься на голосування, та ступенем необхідності винесення певного акта на всенародне голосування. Інший польський вчений О. Патшалек називає такі критерії класифікації референдумів:

а) територіальний критерій сфери застосування референдумів;

б) юридична сила результатів референдуму;

в) необхідність прийняття конкретного правового рішення саме шляхом проведення референдуму;

г) предмет референдуму.

Ці критерії покладені в основу класифікації референдумів у конституційному праві України.

З урахуванням загальнотеоретичних досліджень критеріїв класифікації референдумів та положень законодавства про референдуми можна виділити такі критерії розмежування видів референдумів:

а) за територією проведення;

б) за правовою силою рішень;

в) за підставами проведення;

г) за предметом;

д) за часом проведення;

е) за суб'єктами ініціювання.

Наведена класифікація не є вичерпною. Референдуми можуть бути класифіковані й за іншими критеріями. До того ж, як справедливо відзначав В.Є.Чиркін, різні класифікації референдумів часто переплітаються, коли один референдум може бути кваліфікований за кількома критеріями.

На підставі запропонованих критеріїв референдуми в Україні слід класифікувати насамперед за **територією** їх проведення. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» референдуми в Україні поділяються на *всеукраїнський, референдум Автономної Республіки Крим та місцеві референдуми* в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Всеукраїнський референдум передбачає голосування всіх громадян України з найважливіших питань загальнодержавного життя; його результати мають імперативний характер на всій території України.

Місцевий референдум відповідно до ст.143 Конституції України призначається територіальними громадами села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування для вирішення важливих питань місцевого значення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. З врахуванням особливостей адміністративно-територіального поділу України Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» визначив суто український різновид місцевого референдуму — референдум Автономної Республіки Крим.

Місцеві референдуми, як і всеукраїнський, здійснюються через проведення голосування громадян України з питань, визначених законодавством. Втім ці різновиди референдумів суттєво відрізняються не тільки за територіальною ознакою їх проведення, а й за їх предметами, суб'єктами та процедурою.

Предмет референдуму визначає обсяг його компетенції. *Предмет загальнодержавного референдуму завжди стосується найважливіших проблем суспільного та державного життя країни, а саме: прийняття чи затвердження конституції (окремих нормативних положень конституції), законів, підзаконних актів тощо, тоді як загальний характер предметів місцевих референдумів є набагато складнішим за своєю правовою природою. З одного боку, предмет місцевого референдуму може бути тотожний предмету загальнодержавного референдуму, але на локальному рівні, а з іншого — предмет місцевого референдуму може мати специфічний характер.*

За правовою силою рішень референдуми поділяються на консультативні та імперативні.

Консультативний референдум проводиться органом державної влади перед прийняттям ним певного рішення з метою виявлення ставлення громадян до цього рішення. Зокрема, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» визначає консультативний референдум як дорадче опитування громадян України з метою виявлення їх волі при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення (ст.46). Але таке ототоження консультативної форми всеукраїнського референдуму з опитуваннями громадської думки є невдалим,

оскільки опитування громадської думки є радше соціологічним, ніж правовим явищем. Поширення ж на дорадчі опитування процесуальних вимог, властивих всеукраїнському референдуму, є недоцільним.

Вразливою ознакою консультативних референдумів є необов'язковість їх рішень та невизначеність питань, що на них виносяться і довільно тлумачаться ініціаторами проведення таких референдумів, так само як і їхні результати. З урахуванням цього Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачено додатковий механізм обмеження законодавчої діяльності Верховної Ради України щодо законопроектів, що не отримали підтримки народу на референдумі. Відповідно до ст. 46 цього Закону такі законопроекти можуть бути прийняті лише кваліфікованою більшістю (не менш як дві третини) народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

Імперативний референдум відрізняється від консультативного тим, що його рішення мають вищу юридичну силу, тобто є остаточними, обов'язковими для виконання на всій території країни і не потребують затвердження будь-яким державним органом. Рішення імперативного референдуму можуть бути змінені або скасовані лише на підставі результатів нового всеукраїнського референдуму.

Різновидом імперативного всеукраїнського референдуму є **ратифікаційний референдум**. Його сутність полягає в тому, що на нього виносяться закон, прийнятий Верховною Радою України, який набуває чинності та вищої юридичної сили лише за результатами референдуму. Прикладом такого референдуму є *конституційний референдум*, який може проводитися відповідно до ст. 156 Конституції України.

За підставами проведення референдуми можуть бути обов'язковими та факультативними.

Обов'язковий референдум передбачає обов'язкову санкцію громадян України на предмет референдуму.

У випадку, коли певні нормативно-правові акти чи інші рішення відповідно до чинного законодавства мають бути затверджені виключно шляхом проведення референдуму, він стає **обов'язковим**. Зокрема, Конституція України визначає проведення обов'язкового всеукраїнського

референдуму при вирішенні питань про зміну території України (ст. 73) та про внесення змін до її розділів I, III і XIII (ст. 156). Обов'язкові референдуми гарантують право українського народу вирішувати найбільш принципові проблеми суспільного й державного життя через безпосереднє волевиявлення у формі голосування.

Проведення обов'язкових референдумів передбачене в конституціях 15 європейських країн, що є яскравим свідченням визнання референдумів провідною формою народовладдя в сучасному демократичному суспільстві. Зокрема, ст. 132 Конституції Італії передбачає проведення обов'язкового референдуму в разі створення нових провінцій і областей. В Данії обов'язкові референдуми проводяться при кожному новому перегляді Конституції.

Факультативні референдуми, за І.П.Трайніним, мають проводитися на вимогу визначеної законом кількості виборців по прийняттю окремих законопроектів та законів. При цьому вчений наголошував, що в багатьох країнах право на таку вимогу мають не лише виборці, а й депутати парламенту та глави держави. Тлумачення, запропоноване І. П. Трайніним, було однією з перших спроб визначити факультативний референдум, але вчений не назвав основну кваліфікуючу ознаку факультативного референдуму — його предмет.

Факультативний референдум в сучасному його значенні — проводиться для прийняття визначеного роду нормативно-правових актів на вимогу суб'єктів, уповноважених ініціювати проведення референдуму.

К.М. Тахтарев вважав, що факультативні референдуми є зброєю опозиції і здебільшого носять петиційний характер. Але така позиція є справедливою щодо такого референдуму, який проводиться за народною ініціативою.

Факультативні референдуми широко використовуються в більшості країн Європи, де на них вирішується широке коло важливих проблем суспільного та державного життя. Так, у Португалії факультативні референдуми проводяться з будь-якого значущого питання загальнонаціонального значення за винятком фінансових. У Фінляндії предмет факультативного референдуму в кожному конкретному випадку визначається рішенням парламенту. В Іспанії на такому референдумі виборці мо-

жуть висловитися з будь-якого важливого питання, а також щодо приватного перегляду конституції. У Швейцарії на факультативний референдум виносяться всі федеральні закони та окремі міжнародно-правові договори.

В Польщі, як і в інших країнах, на факультативний референдум можуть виноситися найважливіші питання загальнонаціонального значення, але в цій країні існує такий специфічний різновид факультативного референдуму, як *доконституційний факультативний референдум*, що передбачає прийняття загальних принципів основного закону країни ще до розробки його тексту.

На нашу думку, польська модель проведення доконституційного референдуму має раціональні переваги і потребує ретельного вивчення з метою трансформації її в національне право України.

У Франції будь-який конституційний референдум є фактично факультативним, оскільки його рішення не є обов'язковими, якщо 3/5 депутатів парламенту не згодні із запропонованими змінами, прийняття яких є предметом референдуму. Крім того, 31 липня 1995 р. парламент Франції прийняв зміни до Конституції, розширивши сферу застосування такого різновиду факультативного референдуму, як плебісцитарний референдум.

Відповідно до **змісту** актів, що приймаються на референдумах, їх поділяють на *конституційні* (ст.156 Конституції України; п. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»); *законодавчі* (п. 2 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»); *з питання зміни території України* (ст. 73 Конституції України); *міжнародно-правові* (ст.5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»); *з питань довіри (недовіри) Верховній Раді України та Президенту України* (ст.13 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»). В основу цієї класифікації покладена різниця в предметі всеукраїнського референдуму. Наведені різновиди всеукраїнського референдуму також відрізняються за колом суб'єктів, уповноважених їх ініціювати, призначати (проголошувати).

За часом проведення загальнодержавний референдум може бути дозаконодавчим або післязаконодавчим

відповідно до проведення голосування до чи після розгляду парламентом законопроекту, що є предметом референдуму.

Дозаконодавчі референдуми здебільшого мають консультативний характер і проводяться з метою визначення ставлення виборчого корпусу до рішення, яке має бути прийняте відповідним державним органом.

Післязаконодавчі референдуми надають відповідної юридичної сили парламентським рішенням. Прикладом післязаконодавчого референдуму є всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р., на якому було підтверджено законність і надано вищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України, прийнятому до цього Верховною Радою Української РСР.

Запропонована класифікація поділу всеукраїнських референдумів на дозаконодавчі та післязаконодавчі не єдина. Так, О.Патшалек поділяє референдуми за часом їх проведення на референдуми *у формі безпосередньої участі, співучасті та опосередкованої участі громадян у законодавчому процесі*.

Залежно від **суб'єктів**, що наділені правом ініціювати проведення загальнодержавного референдуму, в Україні референдуми поділяються на *ініційовані українським народом* (ст. 72 Конституції України); *ініційовані Верховною Радою України* (ст. 72, ст. 85 п. 2 Конституції України); *ініційовані Президентом України* (ст. 72, ст. 106 п. 6 Конституції України).

За суб'єктами ініціювання референдумів вдалою є їхня класифікація на ініціативні та імперативні. **Ініціативні референдуми** призначаються Верховною Радою та Президентом України, а **імперативні** — на вимогу не менш як 3 млн громадян України, наділених виборчим правом. Проведення ініціативних референдумів може бути скасоване органом, що ініціював їх, проведення ж імперативних референдумів є обов'язковим.

До суб'єктів, уповноважених ініціювати проведення місцевого референдуму, належать територіальні громади сіл, селищ та міст, а також утворені цими громадами органи місцевого самоврядування. Якщо місцевий референдум ініціюється органами місцевого самоврядування, він є ініціативним, а якщо територіальною громадою — імперативним (обов'язковим).

Аналіз видів референдуму дає можливість зробити такі висновки.

Визначення референдуму є неповним без врахування особливостей різних видів референдумів. **Відповідно до законодавства про референдуми існують такі їх види: всеукраїнський та місцеві референдуми; консультативні та імперативні референдуми; обов'язкові та факультативні референдуми; конституційний, законодавчий, з питань зміни території України, міжнародно-правовий та з питань довіри (недовіри) Верховній Раді України та Президенту України всеукраїнські референдуми; дозаконодавчий та післязаконодавчий всеукраїнські референдуми, а також ініціативний та імперативний референдуми.** В основу даної класифікації були покладені критерії території проведення, юридичної сили рішень, способу проведення, предмета, часу проведення та суб'єктів ініціювання референдумів в Україні.

2.3. Референдуми та інші форми безпосередньої демократії

Визначення правових основ всеукраїнського та місцевих референдумів вимагає аналізу їхнього співвідношення з іншими формами безпосередньої демократії. Такий аналіз дає змогу змістовніше визначити роль і місце референдумів у системі прямого народовладдя та визначити пріоритети у формуванні системи форм безпосередньої демократії в Україні.

Після проголошення незалежності у вітчизняній конституційно-правовій практиці склалася парадоксальна ситуація: існуюча за радянської доби система соціалістичного прямого народовладдя стала недійовою, окремі її форми, перенесені в конституційне право України (петиції, звернення громадян тощо), не знайшли широкого застосування, а інститути безпосередньої демократії, визнані в зарубіжних країнах, не впроваджені в національне право.

Конституція України в ст. 69 визначає вибори і референдуми пріоритетними формами безпосередньої демократії, але не дає вичерпного переліку інших форм прямого народовладдя, втім не обмежуючи можливості

їхньої інституалізації та практикування. Таким чином, система форм безпосередньої демократії в Україні продовжує формуватися. Національна система форм безпосередньої демократії може бути сформована конституюванням модернізованих форм безпосередньої демократії, що використовувались в Україні за радянської доби, та за рахунок рецепції в конституційне право України форм прямої демократії, що позитивно зарекомендували себе в зарубіжних країнах. Але при цьому постає питання про визначення поняття «форма безпосередньої демократії».

Визначення поняття форми безпосередньої демократії в СРСР ускладнювалося відсутністю єдності в поглядах радянських вчених на розуміння безпосередньої демократії взагалі. Це зумовлювалося заполітизованістю її наукових досліджень, що перебували під впливом тези про синтез прямої і безпосередньої демократії в радянському державному праві, та намаганнями створити особливу соціалістичну систему безпосередньої демократії з багатомірністю її форм як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях. Часто безпосередня демократія отожднювалася із системою рад усіх рівнів.

Найбільш поширеним було тлумачення В. Ф. Котом та М. П. Фарберовим безпосередньої демократії як ініціативи та самостійності народних мас в управлінні державою та їх прямого волевиявлення при виробленні та прийнятті державних рішень, а також їх прямої участі в реалізації цих рішень. Це визначення дало змогу радянським вченим віднести до форм безпосередньої демократії діяльність профспілок, громадських організацій тощо.

Ближчим до реальності є визначення М. Ф. Чудакова. Він розумів під прямою демократією суспільні відносини, в рамках яких реалізується широкий комплекс способів участі громадян в управлінні справами держави та суспільства, в силу чого воля громадянина або колективу безпосередньо впливає на формування державної політики та її здійснення, а також формує представницьку систему в СРСР та має вирішальний вплив на її функціонування. Водночас запропоноване визначення наголошує на допоміжній ролі безпосередньої демократії щодо державного апарату.

Розширене тлумачення терміна «безпосередня демократія» в радянській державно-правовій науці зумовило віднесення до її форм поряд з виборами, референдумами та всенародними обговореннями соціалістичної революції, з'їздів і нарад трудящих, системи народного контролю, петицій, народних ініціатив, колективно-договірних відносин, листів трудящих до керівних державних органів та редакцій газет, на радіо і телебачення, соціалістичне змагання та комуністичні суботники, діяльність комсомолу, профспілок та інших громадських організацій.

Деякі вчені висловлювалися проти такого розширеного тлумачення форм безпосередньої демократії та віднесення до її форм зазначених інститутів. Зокрема, польські вчені А. Рост і Л. Звартовський наголошували на недоцільності визнання інститутами прямої демократії наказів виборців, народного контролю тощо, а В. М. Суворов слушно стверджував, що діяльність громадських органів за своєю сутністю не може бути визнана формою безпосередньої демократії, оскільки її форми обов'язково повинні бути пов'язані з відносинами політичного владарювання і відповідати певним критеріям.

Характерними ознаками безпосередньої демократії є: пряме волевиявлення громадян, що не опосередковується будь-яким державним органом; єдність волі й суб'єкта її вираження; особливе коло суб'єктів, притаманне правовідносинам, що виникають в процесі безпосередньої реалізації народного суверенітету; безпосередня участь громадян у прийнятті державних рішень; надання права участі в прийнятті рішень усім правоздатним громадянам; імперативний характер рішень, прийнятих вільним волевиявленням громадян у формі голосування та відповідна форма їх правового закріплення.

Відповідно до зазначених критеріїв форма безпосередньої демократії — це спосіб прямої реалізації народного суверенітету, зміст якої полягає у владному волевиявленні правоздатних громадян при вирішенні важливих державних і суспільних питань. Рішення, прийняті таким чином, як правило, мають імперативний характер і не потребують подальшого санкціонування з боку будь-якого державного органу. Су-

купність конституційованих форм безпосередньої реалізації народного суверенітету складає систему форм безпосередньої демократії.

Діяльність профспілок, молодіжних організацій та інших громадських організацій, змагання та суботники, сформовані колективно-договірні відносини не є суб'єктами політичної системи, їх діяльність не інституалізує владне волевиявлення народу, і тому вони не можуть вважатися формами безпосередньої демократії.

Суперечливим є питання про віднесення до форм безпосередньої демократії революції. Ідеологічним підґрунтям революції були ідеї тираноборства, сформовані монархомахами і остаточно визначені в політичному кредо Ж.-Ж. Руссо — *праві народу на повстання проти тиранії*, яке стало провідним гаслом буржуазно-демократичних революцій XVII–XVIII ст. В період національно-визвольного руху XIX — початку XX ст. революція, за свідченням Я. М. Магазінера, розглядалася як форма боротьби за здобуття національного суверенітету.

Сучасне конституційне право України також розглядає право на повстання проти тиранії, на громадянську непокору, на застосування сили проти насильства як складовий елемент народного суверенітету. Проте законодавче закріплення революції як форми безпосередньої реалізації народного суверенітету слушно вважається недоцільним.

Разом із всеукраїнським референдумом конституційне право України перейняло з радянського права такі форми безпосередньої демократії, як вибори, народні обговорення, опитування та звернення громадян (петиції).

Найбільш близьким за своїми зовнішніми ознаками до всеукраїнського референдуму є інститут виборів. Деякі вчені навіть не розділяють ці два інститути

Вибори мають багато спільних з референдумом ознак: правове закріплення, принципи організації і проведення, форма проведення, склад учасників на стадії голосування та ін. Ю. А. Дмитрієв і В. В. Комарова слушно зазначали, що тільки в цих двох інститутах найважливішим етапом реалізації волі громадян є безпосереднє волевиявлення у формі голосування, що переважно здійснюється за територіальною ознакою. Іншою суттєвою спільною рисою референдумів і виборів є те,

що вони на відміну від інших форм безпосередньої демократії передбачають безпосереднє прийняття рішень з предмета голосування.

Водночас між всеукраїнським референдумом і виборами існують суттєві змістовні розбіжності. *Волевиявлення на референдумі є безпосередньою владною діяльністю громадян України, тоді як волевиявлення їх на виборах лише визначає осіб, уповноважених реалізовувати народний суверенітет. Референдум відрізняється від виборів і за об'єктом голосування.* На референдумах громадяни України голосуванням приймають або відхиляють законопроект (закон) чи проект іншого державного акта. При цьому рішення референдумів, як вже зазначалось, є остаточним і не вимагає затвердження з боку будь-якого іншого державного органу. Об'єктом же виборів є обрання делегатів до представницьких органів чи на виборні посади і делегування їм державно-владних повноважень з реалізації народного суверенітету.

Крім цього, проведення референдумів включає стадію виконання рішень референдуму, тоді як при проведенні виборів стадія голосування є остаточною, за винятком випадків, коли вибори визнаються недійсними або такими, що не відбулися.

Іншою **формою безпосередньої демократії, що має схожі риси з референдумом, є всенародне обговорення.** Такі обговорення застосовувалися в радянському праві як спосіб легітимації та пропагування рішень партійних і державних органів. Вони почали практикуватися ще в перші роки радянської влади, задовго до своєї законодавчої інституалізації. Зокрема, в грудні 1917 р. — січні 1918 р. широко обговорювався Декрет про відокремлення церкви від держави та окремі розділи Конституції РРФСР 1918 р. На початку 20-х років обговорювалися проекти кодексів про шлюб, сім'ю та опіку в союзних республіках. В 1926–1927 рр. на обговорення було винесено проект «Загальних основ землекористування та земельного устрою», а в 1927–1928 рр. предметом обговорення були звіти перед виборцями депутатів усіх рівнів рад.

Проте вперше термін «обговорення» було введено в науковий обіг в рішенні Президії ЦВК СРСР щодо опуб-

лікування проекту Конституції Союзу РСР для всенародного обговорення від 11 червня 1936 р. У цьому обговоренні взяли участь 55 % дорослого населення держави, було внесено близько 2 млн поправок, доповнень і пропозицій, але на розгляд 8 з'їзду Рад було винесено близько 14 тис. поправок, які з'їзд так і не розглянув за 11 днів своєї роботи. Таким чином, чи не єдиним позитивним наслідком обговорення проекту Конституції стала популяризація її положень.

Радянське керівництво всіляко підтримувало цю форму народовладдя, небезпідставно вважаючи, що результати обговорень є більш прогнозованими, а отже, і більш безпечними для правлячого режиму, ніж результати референдуму. Така позиція сприяла тривалому ототожненню всенародних обговорень із всенародними опитуваннями та референдумами.

Всенародні обговорення важливих державних і партійних документів активно практикувалися в повоєнні роки. Так, з 1956 по 1985 р. в СРСР було проведено обговорення понад 30 проектів державно-правових актів (тези доповідей, директив, ухвалених ЦК КПРС і Радою Міністрів СРСР). Однак вперше цей інститут народовладдя був закріплений лише в Конституції СРСР 1977 р., а пізніше — у Законі СРСР «Про всенародне обговорення важливих питань державного життя» від 30 червня 1987 р.¹¹

Але інституалізація обговорень не змогла надати їм демократичного змісту, оскільки обговорення фактично почали виконувати роль інформаційної ланки між державними партійними органами та населенням.

Розпад СРСР та прийняття законів про референдуми в державах з числа колишніх радянських республік спричинив втрату інтересу громадянами до обговорень, які, хоч і були перенесені в конституційне законодавство більшості пострадянських республік, але на практиці зводилися до формальної процедури. В Україні народні обговорення проводилися по законопроектах «Про пенсійне забезпечення», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та по проекту Конституції України (1992 р.), але

¹¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 26. — С. 387.

їхні підсумки не узагальнювалися і не оприлюднювалися. Тому ефективність подальшого використання цієї форми прямої демократії сумнівна, хоча цілковита відмова від неї була б помилковою, оскільки стадія обговорення, не маючи суттєвого значення в аспекті легалізації державної влади, може мати велике значення в аспекті легітимації проекту.

С. В. Полєніна вважає ефективним застосування обговорень в поєднанні з референдумом¹². Дійсно, в разі проведення перед референдумом обговорення його предмета громадяни мають змогу завчасно визначати пріоритети своїх інтересів, а суб'єкти, наділені правом ініціювання референдумів, остаточно визначитися щодо предмета голосування з огляду на громадську думку.

За своєю правовою природою всенародні обговорення подібні до референдумів, оскільки предмет референдуму може бути водночас і предметом обговорення. Але цим схожість таких інститутів і обмежується. На відміну від референдуму результати обговорення не мають самостійного значення, оскільки не пов'язані з прийняттям рішень імперативного характеру.

Ще однією формою прямого народовладдя, яка в радянській державно-правовій практиці ототожнювалася з референдумами, були опитування. Причиною змішування цих інститутів стало нормативне положення Конституції СРСР 1937 р., що визначало референдум як опитування громадян. Вперше на різницю між опитуванням та референдумом вказав Р. А. Сафаров. Він зазначав, що опитування і референдум є різними державно-правовими інститутами як за юридичними ознаками, так і за наслідками.

Можна погодитися з думкою деяких вчених про важливість опитувань населення при визначенні позиції законодавця, але все ж таки *опитування є радше соціологічним методом, ніж державно-правовим інститутом*. В національному конституційному праві існують й інші оцінки опитування. Зокрема, Ю. Кулагін ті опитування, які не мають юридичної сили, визначає як плебісцити. Однак таке ототожнення опитувань і плебісцитів вба-

¹² Полєніна С. В. Законотворчество в Российской Федерации. — М., 1996. — С. 121–128.

чається суперечливим та ускладнює розуміння поняття «плебісцит».

Опитування може проводитися з питань, що є предметами всеукраїнського або місцевих референдумів, але *опитування не передбачає голосування, і його результати, на відміну від рішень референдумів, не мають юридичної сили*. Визначення консультативного всеукраїнського референдуму як «дорадчого опитування громадян України» невідале, оскільки на відміну від опитування, навіть консультативний референдум пов'язаний з прийняттям певного рішення, що має враховуватись органами державної влади в їхній законодавчій та практичній діяльності.

Законодавство України не закріплює опитування як окрему форму безпосередньої демократії, але й не забороняє його. За таких умов ототожнення консультативного референдуму з опитуванням громадської думки може спричинитися до колізії в конституційно-правовій практиці, автоматичного ототожнення опитування громадської думки із всеукраїнським референдумом¹³. З метою упередження такого правового непорозуміння доцільно усунути правове визначення будь-якого виду референдумів як опитувань громадської думки.

Така форма прямої демократії, як **звернення громадян (петиції)**, історично затверджена в конституційному праві. Ще на початку ХХ ст. К. М. Тахтарев визначав петицію як прохання до парламенту чи глави держави, від доброї волі яких залежало виконати його чи не виконувати, рахуватися з поданою петицією чи не рахуватися. Звідси вчений визначив зміст петиції як прохання, що не носить імперативного характеру.

¹³ Така колізія призвела до конфлікту між Президентом України та Верховною Радою України у червні 1995 р., коли глава держави видав Указ про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президенту та Верховній Раді України. Парламент наклав вето на Указ Президента за мотивом перевищення главою держави своєї компетенції, оскільки за законом про референдуми він не був наділений правом призначати референдум. Інша конфліктна ситуація виникла в 1996 р., коли С. Головатий, тодішній міністр юстиції України, заборонив партіям проводити опитування громадської думки, оскільки партії не мають права проводити референдуми.

В радянський період інститут петицій отримав дещо специфічний розвиток, відмінний від правового досвіду зарубіжних країн. Петиції почали практикуватися в СРСР після виходу Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Надзвичайної Державної Комісії по встановленню і розслідуванню злочинів німецько-фашистських загарбників і їх прибічників та нанесених ними збитків громадянам, колгоспам, громадським організаціям, державним підприємствам і установам СРСР» від 2 листопада 1942 р. Після виходу цього указу петиції почали застосовуватись у СРСР як збір підписів громадян під документами важливого політичного значення, а пізніше законодавчо закріпилися як звернення громадян у відповідні державні органи, що були зобов'язані розглянути їх і дати змістовну відповідь у встановлені законом терміни.

Інститут петицій був перенесений в національне законодавство Конституцією України (ст. 40) та Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. Відповідно до ст. 3 цього Закону звернення громадян виражаються у формі пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг, що можуть носити як індивідуальний, так і колективний характер та є обов'язковими для розгляду уповноваженими державними органами, що зобов'язані надати мотивовану відповідь на запити громадян у визначені терміни.

На відміну від референдуму *петиція дійсно не носить імперативного характеру, і остаточне вирішення проблеми, що є змістом петиції, покладається на уповноважений орган*, тоді як рішення всеукраїнського та місцевих референдумів приймаються безпосередньо народом і мають імперативний характер. *Петиція не передбачає волевиявлення громадян України у формі голосування, що також відрізняє цей інститут від всеукраїнського та місцевих референдумів.*

Має схожість з референдумом і недіючий нині **інститут відкликання**, вперше закріплений у радянському праві «Декретом про право відкликання делегатів», прийнятим за ініціативою В. І. Леніна. Цей декрет встановлював порядок відкликання депутатів з Установчих зборів та місцевих органів державної влади. Право

відкликання надавалося радам. За декретом ВЦВК від 4 грудня 1917 р. Ради робітничих і селянських депутатів та Ради депутатів кожного виборчого округу отримали право призначати перевибори до усіх міських, земських та інших представницьких установ. З установленням системи рад було також закріплено і порядок відкликання депутатів з будь-якої ради. Інститут відкликання закріплювався в усіх радянських конституціях, але окремий закон «Про порядок відкликання депутата Верховної Ради СРСР» був прийнятий лише у 1959 р. Проте практичне застосування інституту відкликання було рідкісним явищем не тільки в колишньому СРСР, а й в інших соціалістичних державах.

В Україні відкликання інституалізувалося Законом України «Про відкликання народного депутата України» від 19 жовтня 1995 р. Зміст цього інституту визначався як організація владного волевиявлення голосуванням виборців відповідного виборчого округу з питання позбавлення представницького мандата їхнього депутата, що втратив довіру виборців. Конституція України не закріпила відкликання в зв'язку з конституюванням вільного характеру представницького мандата.

Аналіз співвідношення референдумів з іншими формами безпосередньої демократії засвідчує: **всеукраїнський та місцеві референдуми є найвищою формою прямої реалізації народного суверенітету, тоді як вибори є способом трансформації державно-владних повноважень представницькому органу чи виборній посадовій особі, а всенародні обговорення, опитування, петиції і відкликання є допоміжними інститутами прямої демократії, що не мають вирішального значення.** Зокрема, інститут відкликання суперечить вільному характеру представницького мандата, результати опитування не мають юридичної сили, а петиції і всенародні обговорення можуть бути ефективними лише в поєднанні з всеукраїнським референдумом. Ці інститути лише засвідчують волевиявлення громадян.

Перелічені інститути безпосередньої демократії не вичерпують арсеналу її форм. У багатьох країнах світу практикуються й інші інститути прямої демократії: плебісцит, народна законодавча ініціатива, народний розпуск представницького органу. Вони близькі за сутністю до

референдумів, але ніколи не використовувались в Україні.

Дослідження співвідношення цих форм безпосередньої демократії з референдумом, передусім із всеукраїнським, дасть можливість встановити доцільність запозичення цих інститутів національним конституційним правом.

До всеукраїнського референдуму за формальними ознаками та змістом особливо близький **плебісцит**. В силу об'єктивних історичних обставин зміст терміна «плебісцит» визначається по-різному, залежно від поглядів автора на сферу його застосування.

Термін «плебісцит» (від лат. plebiscitum — «те, що постановив плебс») не мав єдиного значення з часів його появи у XVIII ст. Зокрема, Енциклопедичний словник А. Брокгауза і І. Єфрона визначає плебісцит так: в римському праві — постанова, вотована корпорацією плебеїв без участі патрициїв (такі постанови мали обов'язковий характер виключно для плебеїв, а не для всього римського народу); в сучасному (для того часу) праві — законодавча постанова, що приймається чи скасовується народним голосуванням; в міжнародному праві — спосіб відчуження території. Це визначення було найбільш вдалим, оскільки розкрило можливості застосування плебісцитів.

У подальшому плебісцити почали ототожнюватися з референдумами, а сам термін іноді ставав синонімом терміна «голосування». Так, швейцарський депутат Т. Курті ототожнював поняття «референдум» і «плебісцит», визначаючи останній як «нагадування народним представникам в парламенті про їх обов'язки». Таким чином, він розумів під плебісцитом голосування, предмет якого був пов'язаний з діяльністю представницького органу.

Л. Дюгі вбачав таку різницю між плебісцитом і референдумом: через плебісцит народ делегує верховну владу певній особі, тоді як референдум є формою народного правління. Тим самим вчений закріплював за плебісцитом функцію легітимації влади особи, уповноваженої народом реалізовувати народний суверенітет від його імені.

Причиною таких неоднозначних поглядів на зміст плебісциту та його співвідношення з референдумом була

практика застосування плебісцитів. Плебісцит вперше почав застосовуватися в період Французької буржуазної революції для вирішення міжнародно-правових питань територіального характеру. Перші плебісцити були проведені Францією у Авіньйоні (1791 р.), Савойї, Мульгуазі, Геймоті та Рейнській області (1792 р.). В одних випадках вони реалізували право народу на самовизначення, а в інших узаконили акти відвертої анексії. В цей же період у Франції відбулися перші загальнонаціональні референдуми, в зв'язку з чим поняття референдуму і плебісциту почали ототожнюватися. А після проведення наполеонівських плебісцитарних референдумів (1804 р., 1851 р.) плебісцити були визнані і французьким державним правом.

У 1860–1870 рр. в період об'єднання Італії відбулося кілька плебісцитів на її теренах, а в 1855–1859 рр. Росією ініціювалося проведення плебісциту щодо визначення долі двох Дунайських князівств — Молдавії та Валахії. Втім плебісцити в ХІХ ст. залишалися рідкісним явищем. Так, в США можливість проведення плебісциту була проігнорована під час придбання Флориди (1819 р.), приєднання Техасу, Нью-Мехіко і Каліфорнії (1848 р.), придбання Аляски (1867 р.), анексії Гавайських островів (1897 р.), Пуерто-Ріко (1898 р.) та Філіппін (1898 р.). Така ж ситуація мала місце під час приєднання Пруссією Шлезвігу (1867 р.) та анексії Ельзасу і Лотарингії після поразки Франції у війні 1871 р.

Міжнародні плебісцити активно проводилися в Європі після Першої світової війни. Такі плебісцити відбулися в Шлезвігу (10 лютого і 14 березня 1920 р.), Алленштейні і Марієнвердері (11 липня 1920 р.), Клагенфюрстському басейні (10 жовтня 1920 р.), Верхній Сілезії (20 березня 1921 р.) та Сопроні (14–16 грудня 1921 р.) здебільшого з питань повоєнного вирішення територіальних проблем. Рішення зазначених плебісцитів були втілені в міжнародно-правових договорах.

Після створення Ліги Націй передбачалося, що плебісцити стануть мирним засобом реалізації права націй на самовизначення. Так, Ліга Націй намагалась провести плебісцити щодо Саарського басейну, Ааландських островів та Вільно, але успішно було проведено лише Саарський плебісцит, передбачений умовами Версальсь-

кого мирного договору. Плебісцитна спроба вирішити територіальну належність Ааландських островів ледь не спричинилася до війни між Фінляндією та Швецією, а від проведення плебісциту з приводу Вільно Ліга Націй відмовилася на користь мирних переговорів між Росією та Польщею щодо врегулювання цієї проблеми. В подальшому інтерес до плебісцитів як до міжнародно-правового інституту було втрачено через неспроможність в довоєнний період реалізувати їхні рішення. Однак після Другої світової війни термін «плебісцит» почав дедалі частіше вживатися в національному праві.

В науці не існує єдиного погляду на правову природу плебісциту та його співвідношення із загальнонаціональним референдумом. Деякі вчені ототожнюють плебісцит з референдумом, інші вважають плебісцит різновидом референдуму.

За умови відсутності єдиної точки зору щодо співвідношення понять «плебісцит» і «референдум» заслуговує на увагу позиція В. Т. Кабишева і Ю. І. Скуратова, які вбачали суттєву різницю між цими формами безпосередньої демократії в тому, що референдум є конституційно-правовим, а плебісцит міжнародно-правовим інститутом. Дослідження плебісциту як міжнародно-правового інституту дало можливість Л. І. Воловій визначити плебісцит як правове підґрунтя територіальних змін і врегулювання державних кордонів, в основу якого покладене вільне волевиявлення народу чи нації по здійсненню належного йому суверенного права шляхом демократично організованого таємного голосування остаточно вирішити питання державної належності своєї території.

Така позиція щодо визначення плебісциту апелює до першочергового змісту поняття «плебісцит» і вказує на його основні змістовні характеристики, які відрізняють його від референдуму. Спираючись на позицію Л. І. Волової, можна стверджувати, що всеукраїнський референдум схожий з інститутом плебісциту за формально-правовими ознаками (форма проведення, характер рішень тощо), але водночас суттєво від нього відрізняється. По-перше, *інститут всеукраїнського референдуму закріплюється нормами національного права, тоді як інститут плебісциту — міжнародно-правовими*

актами; по-друге, предметом всеукраїнського референдуму можуть бути лише питання, визначені законодавством України, а предмет плебісциту визначається конкретною міжнародно-правовою угодою в кожному окремому випадку; по-третє, суб'єктами організації та проведення всеукраїнського референдуму є суб'єкти національного конституційного права, тоді як суб'єктами організації і проведення плебісциту можуть бути іноземні держави та міжнародні організації; по-четверте, всеукраїнський референдум може проводитися з широкого кола питань, а плебісцит — традиційно з питань територіальних змін і врегулювання державних кордонів; по-п'яте, умови проведення всеукраїнського референдуму визначаються законами, тоді як умови проведення плебісцитів не уніфіковані й у кожному випадку визначаються додатково.

Отже, плебісцит як інститут міжнародного права може практикуватися в Україні відповідно до міжнародно-правових договорів, ратифікованих Верховною Радою України. Конституювання плебісциту в національному праві є недоцільним, оскільки застосування терміна «плебісцит» як синоніма всеукраїнського референдуму може спричинити термінологічні ускладнення в конституційному праві України.

В багатьох зарубіжних країнах практикується інститут **народної законодавчої ініціативи**, зміст якого полягає в праві групи виборців у встановленій законом кількості подати до парламенту на розгляд законопроект.

Такий розгляд парламентом є обов'язковим, хоч останній може як прийняти його, так і відхилити. Цей інститут досить схожий за своєю сутністю як із всеукраїнським референдумом за народною ініціативою, так і з інститутом петиції. Але на відміну від всеукраїнського референдуму рішення по внесеним виборцями законопроектам приймається не проведенням голосування, а парламентом. На відміну від петиції законодавча ініціатива має імперативний характер і вимагає обов'язкового розгляду парламентом.

Інститут народної законодавчої ініціативи почав практикуватися із середини ХІХ ст. Вперше він був застосо-

ваний в швейцарському кантоні Вадд у 1845 р.¹⁴, а з початку ХХ ст. почав практикуватися в США. Проте ні у Швейцарії, ні у США народні законодавчі ініціативи не проводилися на загальнодержавному рівні.

Застосування народної законодавчої ініціативи за умови вдосконалення нормативно-правового регулювання проведення всеукраїнського референдуму недоцільне через малоефективність, що підтверджує досвід країн, де цей інститут конституційно закріплено¹⁵.

Законодавство Білорусі, Киргизстану, Литви, Македонії, Молдови, Словенії, США та Швейцарії передбачає як предмет народної ініціативи винесення проекту конституції. Конституція і закони України цього не припускають, а питання про внесення змін до Основного Закону вирішується в інший спосіб.

У деяких швейцарських кантонах практикується й така форма безпосередньої демократії як **народний розпуск представницького органу**, зміст якої полягає в праві визначеної кантональним законом кількості виборців висувати імперативну вимогу про розпуск парламенту. Цей інститут має спільні риси як із всеукраїнським референдумом, так і з відкликанням. Однак всеукраїнський референдум не може бути проведений з питання припинення повноважень Верховної Ради України. Референдум з питання довіри (недовіри) парламенту має консультативний характер, а правом приймати рішення про розпуск Верховної Ради наділений Президент України (п. 8 ст. 106 Конституції).

Використання інституту народного розпуску парламенту в Україні може бути перспективним, оскільки це зняло б соціальну напругу в громадянському суспільстві та знизило б можливість виникнення конфліктів між законодавчою владою і главою держави.

Отже, дослідження співвідношення всеукраїнського та місцевих референдумів із зарубіжними інститутами без-

¹⁴ The New Encyclopedia Britannica; on Microp Idea Ready Reference. — Vol. 10–15th edition. — Chicago, 1986. — P. 993.

¹⁵ Зокрема, в Італії у період з 1947 по 1980 р. в такий спосіб було прийнято лише один закон, хоч у середньому в цій країні приймається близько 300 законів на рік (Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М., 1997. — С. 234).

посередньої демократії, які ніколи не застосовувались в Україні, виявило ряд спільних для них формально-правових ознак при різній їх сутності, процесуальних особливостях та характері рішень.

Проблема можливої рецепції в національну систему безпосередньої демократії народної законодавчої та конституційної ініціатив, народного розпуску представницького органу, народного вето тощо вимагає більш детального вивчення цих інститутів та виваженої оцінки ефективності такого запозичення. Вдосконалення законодавства, що регулює порядок організації і проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, здатне взагалі зробити рецепцію зазначених зарубіжних форм недоцільною.

Аналіз співвідношення референдумів з іншими формами безпосередньої демократії дає змогу зробити такі висновки про їх роль і місце в системі форм прямого народовладдя.

Всеукраїнський та місцеві референдуми займають пріоритетне місце в системі форм безпосередньої демократії в Україні, оскільки їх проведення дає змогу громадянам України безпосередньо приймати закони та інші найважливіші рішення загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування, результати якого мають імперативний характер.

Крім референдумів, законодавство України закріплює інші форми прямого народовладдя: вибори, обговорення, опитування, звернення громадян (петиції). За умови формування системи форм безпосередньої демократії цей перелік може бути розширений за рахунок рецепції в українське законодавство зарубіжних інститутів: народна законодавча ініціатива, народний розпуск представницького органу та ін., потреба в чому відпаде в разі вдосконалення українського законодавства.

Референдуми мають багато спільних рис з проаналізованими інститутами прямого народовладдя, проте відрізняються від них за змістом, предметом та характером рішень. Проведення всеукраїнського та місцевих референдумів забезпечує здійснення народного волевиявлення у формі голосування з найважливіших питань, визначених законом. Рішення як загальнодержавного, так

і місцевих референдумів мають імперативний характер. Інші форми безпосередньої демократії включають лише окремі елементи, притаманні правовій природі референдумів.

З огляду на роль і місце референдумів у системі безпосередньої демократії практикування цього інституту в перехідний період в Україні є найбільш перспективним, тоді як інші інститути (крім виборів) вимагають подальшого дослідження, належного правового закріплення та поміркованої апробації.



Всеукраїнський референдум як інститут конституційного права

3.1. Законодавче регулювання всеукраїнського референдуму

Аналіз всеукраїнського референдуму як самостійного конституційно-правового інституту вимагає дослідження системи законодавства, що регулює механізм організації і проведення всеукраїнського референдуму та визначення ієрархії законодавчих актів, згідно з якими повинно здійснюватися зазначене регулювання. Оскільки всеукраїнський референдум є порівняно новим інститутом національного права, потрібно також вивчити зарубіжний досвід законодавчого регулювання проведення загальнодержавних та місцевих референдумів.

Інституалізації референдумів у світовій конституційно-правовій практиці передувала їх апробація. Зокрема, в Австралії, США та Швейцарії конституювання референдумів відбулося після широкого використання референдуму в цих країнах як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях. Після успішної апробації референдуми були закріплені в конституції Австралії 1900 р., у конституціях окремих штатів США та конституції Швейцарії 1874 р. У Франції конституювання референдуму та його практикування відбувалися паралельно.

У період між двома світовими війнами референдуми закріпили конституції багатьох держав Європи (Австрії, Естонії, Ірландії, Чехо-Словаччини та ін.). Ці конституції затвердили референдум як форму реалізації народного суверенітету та визначали різновиди референдумів, але подальшої інституалізації референдумів у спеціальних законах не відбулося.

Після Другої світової війни інститут референдуму був закріплений в конституційних актах більшості країн світу. Аналіз зазначених конституційних положень про референдуми засвідчує існування певної моделі конституювання референдумів. Нормативні положення про референдуми переважно закріплюються у трьох змістових частинах конституції.

По-перше, повоєнні конституції визначають народний суверенітет єдиним джерелом влади і передбачають безпосередню реалізацію народного суверенітету через проведення виборів і референдумів. По-друге, більшість європейських конституцій, що сформувалися під впливом міжнародно-правових актів у царині забезпечення прав і свобод людини, закріплюють положення про політичне право громадянина на безпосередню участь в управлінні державними справами. По-третє, основні закони закріплюють нормативні положення про загальнонаціональні (іноді й місцеві) референдуми та їхні різновиди, основні об'єкти та суб'єкти референдуму, а в більшості випадків і нормативні положення про порядок зміни та доповнення чинної конституції через проведення загальнонаціонального референдуму.

Іншою особливістю повоєнної інституалізації референдумів є те, що конституційні положення про порядок їхньої організації і проведення знайшли подальший розвиток у спеціальних конституційних законах¹⁶. Крім конституцій та законів, порядок організації та проведення референдумів іноді регулюється і підзаконними актами, наприклад у Франції — ордонансами уряду; в Аргентині загальнонаціональний референдум відбувся на підставі указу президента від 25 липня 1984 р.

Інституалізація референдуму в постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи спирається на наведений позитивний досвід демократичних країн. Проте

¹⁶ Зокрема, детальна інституалізація референдумів в Іспанії визначена в органічному законі від 18 січні 1982 р. «Про регулювання різноманітних видів референдуму»; в ФРН — в законі «Про процедуру референдуму, народної ініціативи і народного опитування, що проводяться згідно зі ст. 29, абзац 6 Основного Закону» від 29 липня 1979 р. та у «Положенні про об'єднання Німеччини» від 31 серпня 1990 р.

конституції соціалістичних країн не передбачали механізму організації і проведення референдумів, а самі референдуми, як і в Конституції СРСР 1936 р., ототожнювалися із всенародними опитуваннями та обговореннями.

Падіння соціалістичних режимів у цих країнах зумовило прийняття в них нових конституцій, що закріпили механізм організації і проведення референдумів (конституції Болгарії 1991 р., ст. 10, 98, 102; Македонії 1991 р. — ст. 2, 68; Словенії 1991 р. — ст. 90, 170; Угорщини 1989 р. — п. 5 ст. 19 та ін.). Пізніше ці конституційні положення були деталізовані в окремих законах.

Дещо інакше процес інституалізації референдумів проходив у колишніх республіках СРСР. У період перебудови референдум розглядався союзними та автономними республіками як засіб легітимації їхнього виходу із складу радянської федерації та подальшого проголошення незалежності. Республіканські конституції дублювали положення про референдум Конституції СРСР 1977 р., тоді як спеціального закону про референдуми не існувало ні на союзному, ні на республіканському рівнях. Вперше такі закони були розроблені в Литовській РСР та РРФСР, а пізніше було прийнято загальносоюзний закон про референдум та відповідні закони Вірменії, Грузії, Азербайджану, України та деяких інших республік.

Відповідно до цих законів було проведено загальнонаціональні референдуми, рішення яких дали змогу легітимізувати вихід республік зі складу СРСР та проголосити свою незалежність. Згодом положення про референдуми були закріплені в конституціях нових незалежних держав, колишніх союзних та автономних республік СРСР¹⁷.

Ситуація, за якої прийняття спеціальних законів передувало конституюванню референдумів, пояснюється об'єктивними історичними чинниками. Проголошення

¹⁷ Конституції Азербайджану 1995 р. — ст. 2, 193 розділ 11; Білорусі 1994 р. — гл. 2; Вірменії 1995 р. — ст. 2, розділ 8; Грузії 1995 р. — ст. 102; Казахстану 1995 р. — п. 2 ст. 3,91; Киргизстану 1996 р. — п. 5 ст. 1, гл. 8; Молдови 1994 р. — ст. 73, 75, ч. 3; Таджикистану 1944 р. — ст. 98; Туркменії 1995 р. — розділ 5; України 1996 р. — ст. 38, 69, 70, 72–74; Естонії 1992 р. — ст. 56, 105, 163 та ін. (Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сб. документов. — М., 1997).

незалежності через проведення референдуму вимагало розробки відповідної нормативно-правової бази, якою і стали республіканські закони про референдуми. Конституції ж колишніх союзних і автономних республік були цілком закономірно прийняті після остаточного здобуття ними відповідно незалежності або суверенного статусу.

Скорочені терміни розробки законів про референдуми, відсутність практики проведення референдумів у СРСР та відповідного союзного і республіканського законодавства позначилися на якості республіканських законів про референдум. Недоліки зазначених законів були враховані при прийнятті нових конституцій. Після прийняття цих конституцій внесення доповнень чи змін до законів про референдуми з метою приведення їх у відповідність до нових конституцій були поодинокими. Наприклад, у Російській Федерації закон про референдуми від 16 жовтня 1990 р. втратив чинність у зв'язку з прийняттям нового закону від 10 жовтня 1995 р.

В Україні законодавство про референдуми формувалося в два етапи: в період, коли Україна входила до складу СРСР, та після здобуття нею незалежності.

Перший етап характеризувався другорядністю республіканського законодавства щодо союзного. Незважаючи на формальний суверенітет Української РСР, республіканське законодавство практично перебувало у повній залежності від загальносоюзних норм, що регулювали правові відносини в політичній сфері на всій території колишнього Радянського Союзу.

Другий етап позначений прийняттям актів суверенної і незалежної держави. І хоча конституційно-правове регулювання в державно-політичній сфері не мало достатнього досвіду та досконалих законодавчих технологій, саме в цей період було інституалізовано всеукраїнський та місцеві референдуми як безпосередні форми реалізації народного суверенітету.

Вперше, як вже зазначалось, референдум було закріплено в Конституції СРСР 1936 р. у формі всенародного опитування (ст. 49). Подібне ж закріплення референдуму було здійснене і в ст. 3 Конституції УРСР 1937 р.

Штучне ототожнення референдуму із всенародним опитуванням було усунене лише в Конституції СРСР

1977 р., яка трактувала референдум як всенародне голосування (ст. 5). Ця правова норма була автоматично перенесена в Конституцію УРСР 1978 р. (ст. 3).

Безперечною заслугою Конституції УРСР 1978 р. було закріплення вперше належності народу всієї повноти влади і можливості безпосередньої реалізації народного суверенітету не тільки шляхом проведення виборів, а й через проведення всенародного обговорення та всенародного голосування (референдуму). Втім Конституція декларувала положення про референдум як суто механічну реалізацію народного суверенітету, оскільки сам народ не визнавався самостійним суб'єктом здійснення влади.

Конституційні положення про референдум мали деталізуватися спеціальним законом, на чому наголошувалося в п. 13 Плану законодавчих робіт по приведенню законодавства СРСР у відповідність до Конституції СРСР. Необхідність прийняття такого закону обґрунтовувалася пізніше й рядом вітчизняних вчених, але законів про референдуми в СРСР не існувало до 1989 р.

Спочатку була відхилена ідея розробки самостійного законопроекту про референдуми. Натомість відповідний розділ було включено до законопроекту про всенародні обговорення важливих питань державного життя, але в самому законі про можливість проведення референдуму навіть не згадувалося.

Зростання національної самосвідомості сприяло прийняттю в більшості союзних і автономних республік національних декларацій про державний суверенітет. В Україні така Декларація була прийнята 16 липня 1990 р.

Але декларації, прийняті республіканськими парламентами, не мали вищої сили щодо союзного законодавства. Здобуття незалежності могло бути легітимізоване виключно шляхом проведення загальнонаціонального референдуму. Серед союзних республік першою прийняла закон про референдум 3 листопада 1989 р. Литовська РСР. Своєрідною реакцією на це став Закон СРСР «Про порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзної республіки з СРСР» від 7 квітня 1991 р., який в ст. 2 вказував, що «рішення про вихід союзної республіки з СРСР приймається вільним волевиявленням народів союзної республіки шляхом референдуму (народного го-

лосування)». Цей закон вперше інституалізував на загальносоюзному рівні можливість проведення референдуму щодо виходу союзної республіки зі складу радянської федерації, але складна процедура підготовки і проведення такого референдуму робила його практично неможливим.

Позитивний приклад Литви дав підстави прийняти закон про референдум РРФСР від 16 жовтня 1990 р., а 27 грудня 1990 р. З'їзд народних депутатів СРСР прийняв Закон «Про всенародне голосування (референдум СРСР)».

На підставі п. 4 ст. 4 загальносоюзного закону про референдум було проведено «виявлення громадської думки» з питання про збереження СРСР. По суті, це було опитування громадян, результати якого не мали самостійного юридичного значення. В Україні паралельно з референдумом СРСР було проведено опитування громадської думки і з питання щодо легітимації Декларації про державний суверенітет України. На підставі підсумків цього опитування було прийнято Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р.

Прийняття закону про референдуми та проведення першого всеукраїнського референдуму знаменували вступ України в новий етап формування національного конституційного законодавства, яке, зокрема, повинно було інституалізувати референдуми як форму безпосередньої демократії.

Цей етап інституалізації загальнодержавного референдуму, який розпочався в 1991 р., включає два періоди: з часу прийняття закону про референдуми до дня прийняття чинної Конституції України (3 липня 1991 р. — 28 червня 1996 р.), після прийняття Конституції до сьогодні. Кожен з цих періодів мав свої особливості й позначався певними здобутками.

Безперечним позитивом формування законодавства про референдуми в першому періоді було прийняття Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» з відповідними змінами й доповненнями та його практична реалізація 1 грудня 1991 р., коли всеукраїнський референдум встановив вищу юридичну силу Акта проголошення незалежності України. В зазначений період

окремі положення Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» були деталізовані в Законі Української РСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 р. (ст. 114—119), Законі України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. (ст. 10, 11), а також в ряді інших законів України. Проте деталізація проведення всеукраїнського референдуму в поточному законодавстві не могла вирішити проблему комплексної інституалізації референдуму в зв'язку з відсутністю нової Конституції України.

Багато офіційних і неофіційних проектів Основного Закону України намагалися вирішити проблему конституювання всеукраїнського і місцевих референдумів та інших форм безпосередньої демократії.

Зокрема, проект Конституції України (Української Народної Республіки або Народної Республіки України) передбачав декларування всеукраїнського референдуму та інших форм безпосередньої демократії — виборів, консультативного референдуму, опитування громадської думки, народного обговорення та народних ініціатив (ст. 24). Суттєвим недоліком цього проекту була невизначеність обов'язкових предметів та кола суб'єктів всеукраїнського та місцевих референдумів. Передбачення в проекті надто широкого арсеналу засобів безпосередньої демократії зумовило ототожнення референдумів з її іншими інститутами.

Більш вдало намагався вирішити проблему законодавчого закріплення референдумів офіційний проект Конституції України від 27 травня 1993 р., внесений комісією Верховної Ради України. В його 4 розділі («Пряме народовладдя») закріплювалися такі форми безпосередньої демократії, як вибори, референдуми та народна законодавча ініціатива (ст. 94, 99).

Запропонований проект був реальною спробою конституювання всеукраїнського референдуму як самостійного правового інституту та лібералізації процедури народного ініціювання всеукраїнського референдуму, встановленої Законом про референдуми 1991 р. Зазначений проект містив також раціональні положення щодо місцевих референдумів.

Цей проект тлумачив всеукраїнський референдум як форму безпосередньої реалізації народного суверенітету, як право громадян на управління державою; визначав правову сутність всеукраїнського референдуму. Проект передбачав розширення кола питань, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, закріплював обов'язковість референдумів з питань територіальних змін та вступу України до міжнародних союзів (ст. 97); встановлював досить ліберальну процедуру ініціювання всеукраїнського референдуму громадянами України.

Інші проекти Конституції також тією чи іншою мірою торкалися проблеми конституювання всеукраїнського референдуму. Але до 1996 р. це питання залишалося відкритим.

Спроба закріплення порядку організації та проведення всеукраїнського референдуму, визначення його об'єкта та суб'єктів в Конституційному Договорі України 1996 р. виявилась невдалою. Як зазначали Є.А.Тихонова і О.М.Ющик, закріплення в Конституційному Договорі виключного права прийняття Основного Закону як за парламентом, так і за всеукраїнським референдумом спричинилося до колізії правових норм.

Проблема конституювання всеукраїнського референдуму була вирішена з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. В другий період процес формування правових основ загальнонаціонального референдуму дістав відображення у законах України «Про вибори народних депутатів України» від 22 жовтня 1997 р., «Про Центральну виборчу комісію» від 17 грудня 1997 р., «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. та ін.

Проте після прийняття Конституції Закон про референдуми не був приведений у відповідність до неї, хоч на необхідності цього наголошувалося в «Концепції розвитку законодавства України на період 1996–2005 рр.» та в «Орієнтовній програмі законопроектних робіт в Україні на період 1996–2005 рр.». Нині існує кілька проектів нового закону про референдуми, але жоден з них досі не здобув підтримки парламенту.

Аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду інституалізації загальнодержавних референдумів засвідчує неефективність разового закріплення референдумів. Як правило, загальнодержавні референдуми інституалізують-

ся системою національних та міжнародних нормативно-правових актів, що визначають референдум як форму безпосередньої демократії, декларують право громадян на безпосереднє управління державою, в тому числі шляхом проведення референдумів, а також регламентують порядок їхньої організації і проведення, визначають їхні предмети, суб'єкти, правову силу рішень.

Відповідно до цього ієрархію законодавчих актів, які регулюють проведення всеукраїнського референдуму, можна визначити так:

1. Конституція України 1996 р.
2. Міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України.
3. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р.
4. Закон України «Про Центральну виборчу комісію України» 1997 р.
5. Інші закони України.

Характеристика зазначених законодавчих актів дає змогу визначити зміст правового регулювання інституту всеукраїнського референдуму.

Найвищим правовим актом у національному праві є Конституція України. Саме вона визначає конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму (ст. 69, 70, 72–74).

Спираючись на позитивний досвід європейських конституцій та міжнародно-правові договори в царині забезпечення прав людини, Основний Закон України визначає єдиним джерелом влади в державі український народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Відтак поряд з традиційним поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки (ст. 6) Конституція закріпила й установчу владу народу, що реалізується через форми безпосередньої реалізації народного суверенітету, в тому числі через всеукраїнський референдум (ст. 69).

Основний Закон закріплює право громадян України брати участь у всеукраїнському референдумі (ст. 38). При цьому, як справедливо зазначає А. В. Петришин, право участі в референдумі передбачає не тільки участь у всенародних голосуваннях, але й право ставити на голосу-

вання будь-яке питання державного будівництва, а також право вимагати врахування результатів таких голосувань при прийнятті остаточних рішень.

Конституція України не дає вичерпного переліку питань, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, називаючи лише як питання обов'язкових референдумів зміну території України (ст. 73) та прийняття законопроектів про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» (ст. 156). Визначення інших об'єктів всеукраїнського референдуму покладається на спеціальний закон про референдуми.

Основний Закон називає також виключне коло суб'єктів ініціювання та призначення (проголошення) обов'язкових всеукраїнських референдумів, а саме: український народ, Верховну Раду України та Президента України. Позитивним у закріпленні суб'єктів всеукраїнського референдуму є розширення кола суб'єктів, уповноважених призначати і проголошувати референдум, що дає змогу запобігати монополізації права призначення всеукраїнського референдуму виключно Верховною Радою України, як це передбачалося в Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (ст. 12). Нова Конституція поклала призначення всеукраїнського референдуму з питання внесення змін до відповідних розділів Основного Закону на Президента України. Глава держави також проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою (ст. 72).

Слушним є зауваження Л. Т. Кривенко про те, що об'єкт всеукраїнського референдуму, стосовно якого Верховна Рада конститується суб'єктом його призначення, фактично відсутній¹⁸, оскільки Конституція не визначає суб'єкта ініціювання всеукраїнського референдуму з питання зміни території України, а чинний закон про референдуми взагалі не передбачає проведення референдумів з адміністративно-територіальних питань.

Іншим недоліком положень Основного Закону в частині про всеукраїнський референдум є невизначеність

¹⁸ Кривенко Л. Воля народу, її трансформація у державну волю // Віче. — 1997. — № 9. — С. 48.

конституційного об'єкта всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на вимогу громадян України. Зазначені недоліки можуть бути усунені у новому законі про всеукраїнський референдум.

Певний вплив на законодавче регулювання всеукраїнського референдуму мають міжнародно-правові договори. Відповідно до ст. 9 чинної Конституції міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Ця конституційна норма співзвучна із Законом України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 р. та Законом України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р.

Важливе значення для інституалізації референдуму в Україні мають міжнародно-правові акти Організації Об'єднаних Націй (ООН) та Ради Європи. Право народу на самовизначення та безпосереднє управління державою закріплено Статутом ООН (п. 2 ст. 1), Загальною декларацією прав людини 1948 р. (ст. 21), Пактом про громадянські та політичні права 1966 р. (ст. 21), Європейською конвенцією з прав людини 1950 р., а також рядом інших міжнародно-правових договорів.

Безпосереднє волевиявлення громадян визначається в міжнародних договорах як право людини брати участь в управлінні своєю державою. Так, в п. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини зазначається: кожна людина «має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників».

Наведені правові положення включають обмежене тлумачення принципів положень безпосередньої реалізації народного суверенітету (права людини та права нації) і відрізняються загальним характером декларованих норм. Права людини або нації на реалізацію народного суверенітету, закріплені в міжнародно-правових нормах, повинні бути відображені не тільки у конституюванні всеукраїнського референдуму, а й визначати всі форми безпосередньої демократії: вибори, плебісцити тощо. Жоден міжнародно-правовий договір не містить конкретних приписів щодо організації та проведення загальнонаціонального референдуму, не визначає його суб'єктів і обмежує предмет референдуму питаннями самовизначення народу.

Позитивною рисою міжнародно-правового закріплення загальних принципів безпосередньої демократії є підтвердження світового визнання її інститутів та затвердження міжнародних стандартів політичних прав людини у сфері здійснення безпосереднього управління державою.

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. розкриває і доповнює зміст основних конституційних положень про всеукраїнський референдум, а саме: визначає його поняття, коло його предметів, його суб'єкти та основні стадії організації і проведення.

Внаслідок вже названих обставин в Україні, як і в більшості країн СНД, прийняття закону про референдум передувало прийняттю нової Конституції. Така ситуація зумовила, з одного боку, закономірний вплив інституціональних актів про референдуми на положення Основного Закону, з іншого — необхідність приведення Закону про референдуми у відповідність до Конституції. В разі незначних розбіжностей положень Конституції і Закону в останній можна лише внести відповідні поправки. За умови принципової розбіжності цих положень більш доцільним є розроблення і прийняття нового закону, як це сталося в Російській Федерації. В Україні після прийняття нової Конституції Закон про референдуми не зазнав належних змін.

На час прийняття цей Закон мав прогресивне значення і був найбільш вдалим нормативно-правовим актом серед аналогічних законів про референдуми, прийнятих колишніми республіками СРСР. Зокрема, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» на відміну від загальносоюзного Закону розширював коло суб'єктів, наділених правом ініціювати всеукраїнський референдум, а саме: надав це право народним депутатам (ст. 14). Більш ліберальною є й встановлена кількість членів ініціативної групи всеукраїнського референдуму по збору підписів — 20 осіб (ст. 16), тоді як Закон СРСР «Про всенародне голосування (референдум СРСР)» визначав ініціативну групу в кількості не менш як 100 членів (ст. 10).

Проте нині Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. не відповідає ряду конституційних норм. Зокрема, він визначає єдиним суб'єктом призначення всеукраїнського референдуму Верховну Раду

України, тоді як Конституція України визначає суб'єктом призначення і проголошення всеукраїнського референдуму також Президента України. Закон про референдуми закріплює ряд повноважень щодо всеукраїнського референдуму за Президією Верховної Ради України, а Основний Закон не передбачив існування цього органу Верховної Ради України. В Законі не закріплені всеукраїнські референдуми з питань зміни території України та внесення змін до положень Конституції. Конституцією ці референдуми визначені.

Спроби ініціювати проведення всеукраїнського референдуму в 1998 р. довели, що на підставі чинної нормативно-правової бази, яка регламентує проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, жоден орган, уповноважений призначати всеукраїнський референдум, не зможе реалізувати свої повноваження. Розбіжності між Законом про референдуми та Конституцією України є принциповими, що зумовлює необхідність розробки й прийняття нового закону. Такий закон міг би стосуватися виключно правового регулювання саме всеукраїнського референдуму. Місцеві референдуми доцільніше інституалізувати у законодавстві про місцеве самоврядування.

Новий закон про всеукраїнський референдум повинен дати визначення всеукраїнського референдуму як однієї з пріоритетних форм безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті громадянами України положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного життя шляхом голосування, результати якого матимуть імперативний характер. При визначенні та правовому закріпленні видів всеукраїнського референдуму доцільно відмовитись від терміна «дорадчі опитування громадян України», оскільки це нормативне положення веде до ототожнення всеукраїнського референдуму з опитуваннями.

Особливо важливо у новому законі правильно визначити правове регулювання предметів та суб'єктів всеукраїнського референдуму. Зокрема, потрібно окреслити повний перелік обов'язкових і факультативних предметів всеукраїнського референдуму та питань, що не можуть виноситись на всенародне голосування, а також привести коло об'єктів всеукраїнського референдуму у відповідність

до суб'єктів його ініціювання та призначення (проголошення) в кожному окремому випадку.

Подальшого вдосконалення вимагає процедура всеукраїнського референдуму. Новий закон повинен врахувати диференційований характер процедури підготовки та проведення всеукраїнського референдуму залежно від його предмета та суб'єктів. Так, у випадку винесення на всеукраїнський референдум питання про зміну території України або внесення поправок до розділів I, III, XIII Основного Закону процедура визначення результатів голосування має бути більш жорсткою, ніж у випадках винесення на нього будь-якого іншого закону.

При розробці нового закону доцільно врахувати необхідність правової регламентації інформаційного забезпечення всеукраїнського референдуму, агітації під час його підготовки і проведення, його фінансового та матеріально-технічного забезпечення тощо.

У чинному Законі про референдуми не врегульований порядок виконання рішень всеукраїнського референдуму та порядок юридичної відповідальності у разі невиконання таких рішень. Цей недолік може бути усунутий у новому законі закріпленням за рішеннями всеукраїнського референдуму загальноприйнятого порядку виконання законів та встановлення диференційованої конституційно-, адміністративно-, кримінально- та цивільно-правової відповідальності у випадку порушення законодавства про всеукраїнський референдум, в тому числі в аспекті невиконання його рішень.

У перспективі детальна правова регламентація процедури всеукраїнського референдуму може бути закріплена у спеціально розробленому кодексі України про вибори та референдуми в Україні. Такий кодекс, з одного боку, дав би змогу уникнути переобтяження Закону про всеукраїнський референдум процесуальними нормами, а з іншого — уніфікувати процедуру не тільки всеукраїнського референдуму, а й виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних та міських голів, депутатів місцевих рад та процедуру місцевих референдумів.

Положення про конституційно-правовий статус суб'єктів всеукраїнського референдуму та його загальні

основи виборчого права України нині закріплені у правових нормах інших законів України, передусім у Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 22 жовтня 1997 р. та Законі «Про Центральну виборчу комісію» від 17 грудня 1997 р. Положення цих законів слід враховувати при розробці нового Закону про всеукраїнський референдум.

Зокрема, Закон «Про вибори народних депутатів України» в п. 3 ст. 1 більш вдало, ніж чинний Закон про референдуми, розкриває принципи виборчого права, а Закон «Про Центральну виборчу комісію» в ст. 1 визначає Центральну виборчу комісію як постійно діючий державний орган, що забезпечує організацію і проведення виборів і всеукраїнського референдуму. Тим самим законодавець упередив проблему формування Центральної виборчої комісії із всеукраїнського референдуму (ст. 24—25) і передав її повноваження Центральній виборчій комісії.

На підставі дослідження законодавчого регулювання всеукраїнського референдуму можна зробити такі висновки.

Законодавче регулювання всеукраїнського референдуму здійснюється системою нормативно-правових актів. Ця форма безпосередньої демократії інституалізована у нормах Конституції України 1996 р., у міжнародно-правових договорах, ратифікованих Верховною Радою України, у Законі «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., у Законі «Про Центральну виборчу комісію» та нормах інших законів України.

Нормативні положення Конституції України 1996 р. закріплюють право українського народу на безпосередню реалізацію свого суверенітету через проведення всеукраїнського референдуму, право громадянина на участь у всеукраїнському референдумі, а також конституують предмети обов'язкових всеукраїнських референдумів та закріплюють правовий статус суб'єктів ініціювання, призначення й проголошення всеукраїнського референдуму і процедуру ініціювання всеукраїнського референдуму громадянами України.

Норми міжнародно-правових договорів, ратифікованих Верховною Радою України, закріплюють основні прин-

ципи безпосередньої демократії, право нації на самовизначення і право громадянина на участь у безпосередньому управлінні державою, в тому числі право громадян на участь у референдумі.

Положення щодо конституційно-правового статусу окремих учасників всеукраїнського референдуму та його об'єктів закріплюється в нормах інших законів України.

3.2. Учасники всеукраїнського референдуму та їх конституційно-правовий статус

Дослідження всеукраїнського референдуму як самостійного виду конституційно-правових відносин вимагає детального аналізу його суб'єктів. Такий аналіз дає можливість визначити носіїв прав і обов'язків у процесі ініціювання, організації і проведення всеукраїнського референдуму, сутність і зміст цих прав і обов'язків, предмети всеукраїнського референдуму.

Суб'єкти всеукраїнського референдуму. За своєю правовою природою всеукраїнський референдум є видом як правових, так і політичних відносин. Слід погодитися з позицією Ю. А. Дмитрієва, який наголошує на умовності розмежування державної та політичної влади при реалізації народного суверенітету. Дійсно, суб'єктами всеукраїнського референдуму Конституція України визначає Верховну Раду України та Президента України (ст. 72; п. 2 ст. 85; п. 6 ст. 106; ст. 156), а також український народ (ст. 72). Суб'єктами політичних відносин є народ як учасник політичного процесу, політичні партії, суб'єкти виборчого права, органи місцевого самоврядування тощо. Отже, такий суб'єкт прямого народовладдя як народ водночас є суб'єктом як правовідносин, так і суспільно-політичних відносин.

Характерною ознакою розмежування суб'єктів всеукраїнського референдуму з іншими суб'єктами суспільних відносин є їхній спеціальний правовий статус та специфічний характер нормативно-правових актів, які є згідно із законодавством суб'єктами всеукраїнського референдуму. Суб'єкти всеукраїнського референдуму не тільки здатні власними правовими діями набувати суб'єктивні

права та брати на себе юридичні обов'язки, а й наділені владними повноваженнями приймати правові акти імперативного характеру, тоді як суб'єкти суспільно-політичних відносин уповноважені видавати виключно корпоративні акти.

Проблема суб'єктів безпосередньої демократії досліджувалася ще в радянський період, але єдиної позиції щодо їх визначення та класифікації не існувало. Першими суб'єктів безпосередньої демократії вивчали Н.А.Кудінов та В.О. Сівов. Вони вважали такими суб'єктами *народ і громадянина*. При цьому, на думку Н. А. Кудінова, *народ вирішує проблеми, а громадянин лише бере участь у прийнятті рішення*.

В. М. Суворов, на відміну від попередніх досліджень, називав критерієм відмежування суб'єктів безпосередньої демократії від учасників інших правовідносин єдність суб'єктів волевиявлення та їх виразників. За цим критерієм державні органи та громадські організації не в усіх ситуаціях можуть бути віднесені до суб'єктів безпосередньої демократії. До суб'єктів безпосередньої демократії В. М. Суворов відносив радянський народ, народ союзної республіки, народ автономної республіки, населення адміністративно-територіальних одиниць, виборчих округів, трудові колективи, групи громадян та окремих громадян.

Аналогічних висновків дійшли й українські вчені. Зокрема, М. В. Цвік називав такі категорії суб'єктів соціалістичної демократії: окремі громадяни, виборці окремих виборчих округів, соціалістичні нації, трудові колективи, весь народ, громадські організації, самодіяльні організації та державні органи. Ця класифікація суб'єктів безпосередньої демократії не включає учасників підготовки і проведення референдумів, що пояснюється відсутністю в той час досвіду проведення всесоюзних референдумів.

Проблема суб'єктів безпосередньої демократії також досліджувалася П. М. Рословим, М. Ф. Чудаковим та О. Г. Мурашиним. Зокрема, М. Ф. Чудаков під *суб'єктами безпосередньої демократії розумів активний елемент (індивід, колектив), що бере участь в політичному житті суспільства*. Таке визначення суб'єктів безпосередньої демократії є досить загальним і розгля-

дає безпосередню демократію як вид суспільно-політичних відносин, не виокремлюючи при цьому ці суб'єкти як елементи структури правовідносин.

Загальнонаціональний референдум за радянської доби не розглядався як самостійний вид державно-правових відносин, недослідженими лишалися і його суб'єкти. Така ситуація зумовлювалася рядом об'єктивних чинників. По-перше, у радянський період в Україні форми безпосередньої демократії, крім виборів, на загальнодержавному рівні не застосовувалися. Вони практикувалися здебільшого на місцевому рівні, що сприяло визнанню суб'єктами безпосередньої демократії об'єднань громадян за територіальною ознакою. По-друге, референдуми, що закріплювалися в конституціях УРСР 1937 та 1978 рр., не деталізувалися в спеціальних законах, тобто відсутніми були правові норми, на основі яких виникають правовідносини. По-третє, конституційне право не закріплювало правосуб'єктність учасників референдуму, тоді як народовладдя щодо політичних прав і свобод громадян виступає системоутворюючим чинником, а права і свободи є елементами механізму реалізації прямої демократії. По-четверте, відсутність практики проведення загальнодержавних референдумів привела до абстрагованих узагальнень, тоді як на кожній стадії підготовки і проведення конкретного референдуму коло його суб'єктів змінюється відповідно до їх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, закріплених правовими нормами.

Розпад Радянського Союзу та легітимація незалежності колишніми радянськими республіками на загальнонаціональних референдумах сприяли новим дослідженням проблеми суб'єктів референдуму. Правосуб'єктність учасників підготовки і проведення референдумів при цьому визначалася через правові повноваження суб'єктів, оскільки на кожній стадії процедури референдуму такі повноваження відрізняються залежно від юридичних можливостей, що в сукупності складають міру дозволеної поведінки суб'єктів референдуму.

Отже, учасники всеукраїнського референдуму можуть визначатися на підставі правових норм, що регламентують їхню правосуб'єктність на кожній стадії підготовки і проведення всеукраїнського референдуму. Звідси вважати суб'єктами всеукраїнсько-

го референдуму виключно український народ, Верховну Раду України та Президента України було б неточним, оскільки на стадії організації та підготовки всеукраїнського референдуму та при проведенні пов'язаної з ним агітації суб'єктами всеукраїнського референдуму є об'єднання громадян, трудові колективи тощо, які, проте, не можуть бути суб'єктами ініціювання чи призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму. Таким чином, на різних стадіях процедури всеукраїнського референдуму його суб'єктами можуть бути: *громадянин України, український народ, державні органи, об'єднання громадян, трудові колективи* тощо, тобто **кожній окремії стадії відповідає особливе коло суб'єктів всеукраїнського референдуму.**

Визначаючи правосуб'єктність учасників всеукраїнського референдуму, більшість дослідників виділяють дві категорії суб'єктів всеукраїнського референдуму — суб'єктів, уповноважених ініціювати його проведення, та суб'єктів, уповноважених виносити рішення про його проведення¹⁹. Така класифікація суб'єктів є неповною, оскільки не визначає їх на всіх стадіях процедури референдуму. Більш вдалим є розмежування суб'єктів загальнонаціонального референдуму на *суб'єкти права вимоги референдуму; суб'єкти права призначення референдуму; суб'єкти права участі в референдумі та суб'єкти підготовки і проведення референдуму.* Істотним недоліком запропонованої моделі є невідповідність категорії «суб'єкти підготовки і проведення референдуму» послідовності стадій процедури референдуму.

Конструктивним є поділ суб'єктів референдуму, запропонований О.Патшалеком. Він виділив такі групи учасників референдуму: суб'єкти, уповноважені ініціювати референдум; органи, уповноважені приймати рішення про винесення питання на референдум; суб'єкти, що проводять референдум; учасники голосування на референдумі. О.Патшалек відніс суб'єктів підготовки і проведення референдумів до стадії їх призначення і підготовки,

¹⁹ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М., 1997. — С. 229; Мартыненко П. Ф. Сравнительное конституционное право. — К., 1987. — С. 37–40.

але у цьому випадку позастадійними лишаються суб'єкти, уповноважені проводити референдум.

З урахуванням наведених точок зору суб'єктів всеукраїнського референдуму найоптимальніше розподілити на такі категорії:

1) суб'єкти, наділені правом ініціювати всеукраїнський референдум;

2) суб'єкти, наділені правом призначати або проголошувати всеукраїнський референдум;

3) суб'єкти, наділені правом підготовки і проведення всеукраїнського референдуму;

4) суб'єкти, наділені правом участі у голосуванні на всеукраїнському референдумі.

Ініціювання всеукраїнського референдуму. Відповідно до Конституції України правом ініціювання всеукраїнського референдуму наділені не менше як 3 млн громадян України, які мають право голосу (ст. 72). Конституція та законодавство також встановлюють спеціальні вимоги щодо народної ініціативи. Так, для народного ініціювання всеукраїнського референдуму громадянами України підписи за нормами Конституції на підтримку його призначення повинні бути зібрані не менш як у двох третинах областей України і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. При цьому підписи мають бути зібрані ініціативними групами не пізніше трьох місяців від дня отримання свідоцтва про реєстрацію першої ініціативної групи із всеукраїнського референдуму (ст. 18 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

До суб'єктів, уповноважених ініціювати проведення всеукраїнського референдуму на вимогу громадян України, належать ініціативні групи всеукраїнського референдуму в кількості не менше 20 осіб, які затверджуються на зборах не менш як 200 громадян України. Такі ініціативні групи реєструються Центральною виборчою комісією і після отримання свідоцтва мають право збору підписів громадян за проведення всеукраїнського референдуму.

Якщо необхідна кількість підписів зібрана ініціативними групами у визначений термін і підписи визнані дійсними (ст. 20), питання, запропоноване українським народом, виноситься на всеукраїнський референдум. Воно

може стосуватися будь-яких питань, що не суперечать ст. 74 Конституції.

Всеукраїнський референдум з питань внесення змін до I, III та XIII розділів Конституції та питань довіри (недовіри) Верховній Раді України та Президенту України може ініціюватися не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Верховної Ради України і за умови прийняття законопроекту про внесення цих змін не менш як двома третинами від конституційного складу українського парламенту. Така процедура щодо ініціювання зазначених референдумів цілком виправдана з огляду на особливу важливість їх предмета.

Світова практика допускає ініціювання загальнонаціональних референдумів згідно з конституційним законодавством і парламентською меншістю²⁰. Така практика для України виглядає конструктивною, оскільки всеукраїнський референдум майже ніколи не ініціювався народними депутатами України. Парламентарії віддають перевагу традиційним формам прийняття законів.

При проведенні обов'язкового всеукраїнського референдуму суб'єктами його ініціювання згідно зі ст. 156 Конституції України є кваліфікована більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України та Президент України. В разі проведення всеукраїнського референдуму з питання внесення змін до відповідних розділів Конституції порядок ініціювання відповідного законопроекту Президентом України вимагає додаткових умов, а саме: прийняття законопроекту не менш як двома третинами народних депутатів України. Президент, що виступає суб'єктом ініціювання конституційного всеукраїнського референдуму, не має свободи дії поза положеннями, визначеними ст. 156 Конституції. Як справедливо відзначив Ф. Г. Бурчак, така складна процедура встановлена для запобігання необґрунтованим змінам Конституції, її принципівих положень.

Отже, суб'єктами, які наділені правом вимагати проведення всеукраїнського референдуму, є грома-

²⁰ Наприклад, у Швеції конституція передбачає вільний референдум, що може бути проведений на вимогу меншості Риксдагу (парламенту).

дяни України, наділені правом голосу, в кількості не менше як 3 млн; народні депутати України в кількості не менше половини від конституційного складу Верховної Ради України, а в разі ініціювання конституційного референдуму чи референдуму з питань довіри (недовіри) Верховній Раді України та Президенту України — не менш як дві третини від конституційного складу парламенту та Президент України, якщо предметом всеукраїнського референдуму є законопроекти про внесення змін до розділів I, III і XIII Основного Закону.

Щодо всеукраїнського референдуму з питання про зміну території України (ст. 73 Конституції України) Основний Закон не визначає суб'єктів його ініціювання. Невизначеними лишаються і суб'єкти ініціювання консультативних референдумів (дорадчих опитувань громадян України), що передбачені главою 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Ця проблема повинна бути вирішена в новому законі про всеукраїнський референдум. Зокрема, право ініціювання всеукраїнського референдуму з питання територіальних змін може бути закріплене за громадянами України відповідно до порядку, передбаченого ст. 72 Конституції України. Складна процедура ініціювання адміністративно-територіального референдуму та обов'язковість його загальнонародного характеру змогли б упередити невиважені рішення.

На думку Ю. А. Дмитрієва та В. В. Комарової, суб'єктами ініціювання загальнонаціональних референдумів можуть бути державні й громадські органи, колективи підприємств, установ та організацій, окремі громадяни. Така точка зору є суперечливою, оскільки згідно з Конституцією України жоден із згаданих суб'єктів не наділений правом безпосередньо вимагати проведення всеукраїнського референдуму. Колективи державних і громадських організацій, підприємств, установ та організацій можуть реалізувати своє право вимоги всенародного голосування виключно шляхом народної ініціативи, за умови збору 3 мільйонів підписів громадян України, наділених правом голосу, не менш як у двох третинах областей.

Жорстка процедура народного ініціювання всеукраїн-

ського референдуму громадянами України дає можливість виявити реальні інтереси виборчого корпусу України і є перешкодою для винесення на всеукраїнський референдум недоцільних питань. 3-мільйонна квота підписів, необхідна для призначення всеукраїнського референдуму, вища ніж в інших країнах СНД²¹, але є цілком виправданою, оскільки 3 мільйони громадян України, наділених правом голосу, складають приблизно 10 відсотків електорату України.

Призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму. Основний Закон чітко регламентує права визначених суб'єктів призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму відповідно до його предмета.

Призначення всеукраїнського референдуму передбачає прийняття відповідного нормативно-правового акта, в якому визначаються дата проведення всеукраїнського референдуму, назва закону чи рішення та зміст питання, що виноситься на референдум. Прийняття рішення про проведення всеукраїнського референдуму вимагає попереднього визначення доцільності його призначення, крім випадків народного ініціювання його, коли питання всеукраїнського референдуму, за умови дотримання законності процедури збору підписів, не підлягає зміні чи відхиленню і вимагає обов'язкового його проголошення.

Допустимість предмета всеукраїнського референдуму та його відповідність конституційним нормам, як правило, визначаються суб'єктом, уповноваженим призначити референдум, або спеціально створеним для цього органом. Визначати відповідність предмета всеукраїнського референдуму конституційним положенням повинні не тільки Верховна Рада та Президент, а й Конституційний Суд України за умови, що його висновки та рішення передуватимуть рішенню суб'єкта, наділеного правом призначити всеукраїнський референдум. Така процедура була б додатковою гарантією легітимності рішення, прийнятого на всеукраїнському референдумі, й упереджувала б

²¹ Наприклад, у Грузії референдум ініціюється на вимогу 350 тис. громадян, у Литві — 300 тис., у Білорусі — 450 тис. громадян.

можливість надання вищої юридичної сили рішенням, які суперечать конституційним нормам.

Місячний термін, що передує прийняттю рішення про проведення всеукраїнського референдуму, передбачений ст. 21 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Він виправданий і достатній для прийняття виваженого рішення щодо призначення всеукраїнського референдуму.

Світова практика демонструє різноманітні моделі призначення загальнонаціональних референдумів та коло суб'єктів, які наділені правом їх призначення. Зокрема, Конституція Болгарії наділяє правом прийняття рішення про проведення референдуму Національні Збори (п. 5 ст. 84), а Президент лише визначає дату його проведення після прийняття такого рішення (п. 1 ст. 98). В даному випадку рішення про проведення референдуму приймається колегіально.

При прийнятті рішення про призначення референдуму Верховною Радою України можливими його варіантами є: призначення всеукраїнського референдуму; відхилення пропозиції про проведення всеукраїнського референдуму в разі порушень чинного законодавства про референдуми; прийняття рішення, запропонованого для винесення на референдум, без проведення всеукраїнського референдуму.

Призначення всеукраїнського референдуму на вимогу громадян України в разі дотримання законодавства вимагає від Президента обов'язкового проголошення такого референдуму з визначенням дати його проведення. Право призначити всеукраїнський референдум з питань зміни Конституції належить виключно Президенту України, але процесуально ця норма лишається неврегульованою.

Підготовчий етап проведення всеукраїнського референдуму. Після винесення рішення про призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму починається підготовка до його проведення. На цьому етапі починає діяти група суб'єктів всеукраїнського референдуму, наділених правом організаційно-технічної підготовки всеукраїнського референдуму та його проведення. До таких суб'єктів належать *система комісій із всеукраїнського референдуму; система суб'єктів, уповноважених спри-*

яти цим комісіям у здійсненні їхніх повноважень, особлива група учасників всеукраїнського референдуму, наділених правом безперешкодної агітації.

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в ст. 24 закріпив основні повноваження щодо організації підготовки та проведення всеукраїнського референдуму за Центральною комісією із всеукраїнського референдуму та комісіями на місцях. Оскільки Центральна комісія із всеукраїнського референдуму була тимчасовим органом, то ускладнювалася процедура народного ініціювання всеукраїнського референдуму. Ситуація змінилася після прийняття Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 17 грудня 1997 р. Відповідно до ст. 15 цього Закону основні функції з організації та проведення всеукраїнського референдуму покладаються на постійно діючу Центральну виборчу комісію.

Центральна виборча комісія в межах, визначених законом, забезпечує реалізацію конституційного права громадян України брати участь у всеукраїнському референдумі; організовує підготовку та проведення всеукраїнського референдуму; реєструє ініціативні групи всеукраїнського референдуму; формує окружні та дільничні комісії із всеукраїнського референдуму та спрямовує їх діяльність; забезпечує акредитацію міжнародних спостерігачів; підбиває підсумки всеукраїнського референдуму; розглядає заяви і скарги на рішення, дії або бездіяльність комісії; відповідно до ст. 16 формує кошторис всеукраїнського референдуму.

Для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму утворюються також *комісії із всеукраїнського референдуму за територіальною ознакою*. Вони наділені широким колом повноважень щодо виконання рішень Центральної виборчої комісії та організаційно-технічного забезпечення процедури всеукраїнського референдуму на місцях.

Важлива роль у підготовці всеукраїнського референдуму належить його суб'єктам, які уповноважені сприяти комісіям із всеукраїнського референдуму в здійсненні їхніх повноважень. Закон про референдуми відносить до таких суб'єктів *державні й громадські органи, підприємства, установи, організації та службових осіб*. Зазначені суб'єкти зобов'язані у триденний термін

розглянути питання, поставлені комісією із всеукраїнського референдуму, дати на них вмотивовану відповідь і адекватно забезпечити їх вирішення.

На практиці сприяння комісіям із всеукраїнського референдуму вимагає забезпечення зв'язку, друкування бюлетенів та виконання інших матеріально-технічних заходів. З метою упередження зривів у роботі Центральної комісії та комісій на місцях було б доцільно докладно регламентувати юридичні обов'язки суб'єктів, зобов'язаних сприяти цим комісіям у здійсненні їхніх повноважень, та передбачити комплексну правову відповідальність цих суб'єктів у разі порушення ними законодавства про всеукраїнський референдум.

Особливу групу суб'єктів всеукраїнського референдуму складають *громадяни України, політичні партії, громадські організації, масові рухи та трудові колективи*, яким відповідно до ст. 8 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» надається право безперешкодної агітації за (проти) пропозицію про оголошення всеукраїнського референдуму, за (проти) прийняття рішення винесення на всеукраїнський референдум відповідного питання. Агітація в день проведення референдуму заборонена.

Невирішеним лишається питання участі в агітації військовослужбовців. М. О. Милорадов справедливо стверджує, що всі країни, що утворились на теренах колишнього Радянського Союзу, декларуючи свою орієнтацію на європейські моделі здійснення політичних прав військовослужбовцями, залишаються заручниками американської моделі, за якою військовослужбовці позбавлені правосуб'єктності в галузі виборчого права.

В умовах розбудови правової держави законодавство повинно закріпити право військовослужбовців на агітацію під час всеукраїнського референдуму поза межами військової частини та в позаслужбовий час.

Голосування, яке проводиться з питань, винесених на всеукраїнський референдум, визначає коло учасників всеукраїнського референдуму. Досить часто під учасниками голосування на всеукраїнському референдумі розуміють весь народ, але ототожнення понять «народ» і «виборчий корпус» веде до правових непорозумінь, оскільки виборче право є політичним правом саме громадян Ук-

раїни (ст. 38 Конституції), бо, як зазначав В. Орlando, політичні права належать не всім людям, а виключно громадянам.

Відповідно до ст. 70 Конституції право голосу на всеукраїнському референдумі визнається за фізичною особою, яка досягла вісімнадцятирічного віку на час проведення голосування. Але активне виборче право належить не всім фізичним особам, що проживають на території України і досягли повноліття, а виключно громадянам України. Іноземці, особи без громадянства та біженці не мають права брати участі у всеукраїнському референдумі.

Активне виборче право громадян України не може обмежуватися залежно від їхнього походження, соціального та майнового стану, расової та національної належності, роду і характеру занять. Винятком є громадяни України, що визнані недієздатними. Факт недієздатності як підстава позбавлення активного виборчого права повинен бути встановлений у судовому порядку.

На відміну від Конституції Закон про референдуми закріплює норму права, котра, по суті, звужує поняття виборчого корпусу за рахунок виключення з нього громадян, які утримуються в місцях позбавлення волі (ст. 7). Таке положення викликає заперечення, оскільки в місцях позбавлення волі утримуються громадяни, що відбувають покарання за вироком суду, і громадяни, що утримуються в слідчих ізоляторах до вироку суду і, отже, не позбавлені громадянських прав. Більш вдалим є положення Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 22 жовтня 1997 р. Цей Закон призупиняє виборче право лише для громадян України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, на період відбуття покарання (п. 4 ст. 3), тим самим дозволяючи брати участь у голосуванні виборцям, які перебувають у слідчих ізоляторах. Ще демократичнішими є положення ст. 2. Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р., які не містять обмежень активного виборчого права, крім позбавлення права голосу громадян, визнаних судом недієздатними (п.4. ст. 2). Оскільки Основний Закон не передбачає обмежень права голосування на всеукраїнському референдумі громадян, які утримуються в місцях позбавлення волі, такі

обмеження недоцільно встановлювати і в законодавстві про всеукраїнський референдум, тому що його рішення тією чи іншою мірою впливають і на долю зазначених людей.

Голосування на всеукраїнському референдумі здійснюється на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Принцип рівності передбачає однакову можливість брати участь у всеукраїнському референдумі для всіх громадян України, наділених виборчим правом. На практиці існує ряд категорій виборців, участь яких у голосуванні потребує додаткового регламентування. Це насамперед громадяни, які на день голосування перебувають за кордоном. Відносно громадян України, які постійно або тимчасового перебувають за кордоном, проблема їх участі у всеукраїнському референдумі зводиться до вирішення суто технічних питань. В ході підготовки референдуму СРСР 1991 р. Центральна республіканська комісія з проведення референдуму СРСР на території Української РСР видала Постанову «Про участь в опитуванні громадян, які працюють у постійних представництвах Української РСР при міжнародних організаціях» від 6 березня 1991 р., згідно з якою право оперативного керівництва підготовкою і проведенням опитування на виборчих дільницях при постійних представництвах Української РСР співробітників представництв, секретарів цих організацій, а також дорослих членів їхніх сімей надавалося Міністерству закордонних справ Української РСР.

Зважаючи на такий позитивний досвід вирішення цієї проблеми, законодавство про референдуми не зазнало в цьому напрямі належних змін.

Недосконале законодавче регулювання участі у всеукраїнському референдумі громадян України, що постійно або тимчасово перебувають за кордоном, спричинило виникнення проблеми в підготовці всеукраїнського референдуму щодо довіри (недовіри) Президенту України, Верховній Раді України 1993 р. Ця проблема була врегульована за аналогією з досвідом проведення всесоюзного референдуму 1991 р., але коло осіб, що мали право голосувати в посольствах, було розширене. Відповідно до Постанови Центральної комісії із всеукраїнсь-

кого референдуму «Про участь у всеукраїнському референдумі 26 вересня 1993 року громадян України, які працюють у посольствах, генеральних консульствах, постійних представництвах України при міжнародних організаціях, у секретаріатах міжнародних організацій або знаходяться у відрядженнях за кордоном» від 29 липня 1993 р. правом оперативного керівництва підготовкою і проведенням всеукраїнського референдуму за кордоном наділялося Міністерство закордонних справ України. Отримані результати голосувань мали бути передані до Печерської районної комісії із всеукраїнського референдуму м. Києва.

Проблему участі у всеукраїнському референдумі громадян України, що перебувають за кордоном у приватних справах, можна вирішити як шляхом забезпечення для них можливості волевиявлення у посольствах і консульствах України за умови їх консульського обліку, так і надання цим громадянам права дострокового голосування.

Військовослужбовці Збройних Сил України, Прикордонних військ України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України наділені правом голосу на всеукраїнському референдумі на загальних підставах.

Голосування на всеукраїнському референдумі. На стадії голосування з питань всеукраїнського референдуму діють групи суб'єктів, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням законодавства про всеукраїнський референдум. Закон про референдуми відносить до таких суб'єктів *представників трудових колективів, політичних партій, профспілок та інших громадських об'єднань, колективів середніх та вищих закладів освіти, зібрань виборців за місцем їх проживання, військовослужбовців у військових частинах та народних депутатів України всіх рівнів.* Виходячи з реалій сьогодення, в новому законі про всеукраїнський референдум доцільно закріпити й право здійснювати такий контроль за представниками зборів громадян України за місцем їх проживання та представниками від ініціативних груп всеукраїнського референдуму.

Дотримання законодавства про всеукраїнський референдум на стадії голосування також контролюють міжнародні спостерігачі та засоби масової інформації, зареєстровані Центральною виборчою комісією.

Законодавство про референдуми не виокремлює стадії реалізації рішень всеукраїнського референдуму, але така стадія є невід'ємною з огляду на результати всенародного голосування. Суб'єктами всеукраїнського референдуму на зазначеній стадії є суб'єкти, уповноважені виконувати його рішення при їх юридичній відповідальності у разі невиконання цих рішень, а також суб'єкти, уповноважені здійснювати контроль за виконанням рішень всеукраїнського референдуму. До першої групи суб'єктів належать всі суб'єкти конституційного права України, на яких поширюється імперативне рішення всеукраїнського референдуму; до другої групи — органи прокуратури, уповноважені розглядати справи про порушення законодавства про референдуми, та органи правосуддя, уповноважені визначати правові санкції щодо суб'єктів, які здійснили порушення законодавства про референдуми.

Наведений аналіз суб'єктів всеукраїнського референдуму дає підстави зробити наступні висновки.

Суб'єкти всеукраїнського референдуму утворюють особливе коло учасників конституційно-правових відносин, що виникають внаслідок реалізації ними своїх суб'єктних прав та юридичних обов'язків на підставі правових норм законодавства про всеукраїнський референдум. При цьому суб'єкти всеукраїнського референдуму на відміну від суб'єктів інших правовідносин наділені правом безпосередньо приймати рішення імперативного характеру на стадії голосування.

Всеукраїнський референдум проводиться поетапно, отже, визначення його суб'єктів на кожній із стадій є закономірним. Суб'єкти всеукраїнського референдуму відповідно до їхніх юридичних повноважень можна умовно поділити на: суб'єкти ініціювання всеукраїнського референдуму; суб'єкти його призначення (проголошення); суб'єкти його підготовки і проведення; суб'єкти, наділені правом участі у ньому.

Суб'єкти організації та проведення всеукраїнського референдуму виконують свої юридичні обов'язки на всіх його стадіях, але найактивнішою є їх робота з часу призначення всеукраїнського референдуму до визначення його результатів. **До суб'єктів організації та проведення всеукраїнського референдуму належать: сис-**

тема комісій із всеукраїнського референдуму (Центральна виборча комісія та територіальні комісії із всеукраїнського референдуму) і суб'єкти, на яких покладається обов'язок сприяти комісіям з референдуму у виконанні їх повноважень. Особливими учасниками всеукраїнського референдуму є суб'єкти, наділені правом агітації, щодо ініціювання всеукраїнського референдуму та його предмета.

Правом безпосередньої реалізації народного суверенітету шляхом проведення всеукраїнського референдуму наділений український народ. В аспекті всенародного голосування під українським народом розуміється не все населення країни, а спільнота громадян України, наділені правом виборчого голосу. На зазначеній стадії до суб'єктів голосування на всеукраїнському референдумі відносять також учасників всеукраїнського референдуму, уповноважених здійснювати судовий та позасудовий контроль за дотриманням законності під час голосування на всеукраїнському референдумі.

До учасників всеукраїнського референдуму слід також віднести й суб'єктів, уповноважених реалізувати його рішення, та суб'єктів, уповноважених здійснювати контроль за реалізацією цих рішень.

У новому законі про всеукраїнський референдум необхідно закріпити коло учасників всеукраїнського референдуму на кожній з його стадій та визначити конституційно-правовий статус цих суб'єктів.

3.3. Предмет всеукраїнського референдуму

Основним елементом всеукраїнського референдуму як самостійного виду конституційно-правових відносин є його *об'єкт*. Об'єкт всеукраїнського референдуму на стадії голосування в цілому тотожний його предмету. В деяких випадках існує розбіжність між об'єктами і предметами всеукраїнського референдуму: внесення змін до відповідних розділів Основного Закону регламентується конституційними положеннями, тоді як предметом конституційного референдуму є законопроект про внесення змін до положень Конституції України.

Ототожнення об'єкта і предмета правовідносин при-
таманне не всім правовідносинам, а лише тим, які, на дум-
ку Р. Й. Халфіної, є актами поведінки, що не пов'язані з
будь-яким конкретним, діючим поза правовідносинами
об'єктом²². У конституційному праві України правові
відносини, що виникають в результаті реалізації народ-
ного суверенітету, є серцевиною державно-владних відно-
син, оскільки український народ як головний суб'єкт дер-
жавно-владних повноважень здійснює правові дії,
передбачені установленими нормами права і спрямовані
на об'єкт народного волевиявлення.

Предмет волевиявлення народу на всеукраїнському
референдумі визначається конкретним питанням. Як
правило, предметами всеукраїнського референдуму є кон-
ституційні положення, законопроекти (закони) та інші
найважливіші питання загальнодержавного значення.
Законодавство визначає питання, які не можуть виноситися
на всеукраїнський референдум.

Проте неприпустимо повністю ототожнювати пред-
мет всеукраїнського референдуму з питаннями, які на
нього виносяться. Такі питання вчені розглядають як
формулу референдуму.

Формула референдуму може мати подвійну конст-
рукцію. У першому випадку питання виражає зміст акта,
щодо якого висловлюються голосуючі на референдумі²³;
у другому випадку конструкція питання референдуму
може прямо вказувати на його предмет.

Таким чином, якщо предметом всеукраїнського рефе-
рендуму є конкретно визначена справа, яка підлягає ос-
таточному вирішенню, її зміст виражається у формулі
всеукраїнського референдуму. Натомість якщо референ-

²² Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М., 1974. — С. 212.

²³ Типовим прикладом такої конструкції форми референдуму було запитання французького конституційного референдуму 28 вересня 1958 р. — «Ти за конституцію, запропоновану урядом Республіки?»; схожа конструкція була застосована і на першому всеукраїнському референдумі 1991 р. В бюлетені для голосування стояло питання: «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?». По суті, громадянам України пропонува-
лося висловити своє ставлення до вже існуючого правового акта.

дум проводиться з проблеми, що не може бути вираженою його формулою і потребує деталізації в самостійному нормативно-правовому акті, то питання всеукраїнського референдуму буде апелювати до предмета всеукраїнського референдуму. Проте в обох випадках формула всеукраїнського референдуму прямо чи опосередковано пов'язана з його предметом.

Б. А. Страшун поділяє формули референдумів на *звернення до виборчого корпусу з приводу запропонованого питання та народний вибір*, тобто пропонування голосуючому двох і більше варіантів вирішення проблеми. У першому випадку голосуючі відповідають на запитання «так» чи «ні», або «ухвалюю» чи «відхиляю»; у другому випадку громадянин може обрати один з варіантів рішення або відхилити їх усі²⁴.

Проведення референдумів народного вибору є destabilізуючим фактором політичного життя, оскільки можливість обрати різні варіанти позитивної (негативної) відповіді на кожне з питань призводить до поділу суспільства. Так, у Російській Федерації після референдуму 1993 р. відбулося розмежування громадянського суспільства на прибічників президента та парламенту. Ця криза у відносинах між гілками влади спонукала до її силового розв'язання.

Формула всеукраїнського референдуму, як правило, пропонується державним органом, уповноваженим ініціювати такий референдум, а у випадку застосування народної ініціативи питання всеукраїнського референдуму визначається його ініціативними групами. Формулювання питання всеукраїнського референдуму вимагає виваженого й професійного підходу, оскільки з цим пов'язане вирішення найбільш важливих питань суспільного й державного життя.

Формула всеукраїнського референдуму повинна окреслювати його предмет, а винесене на голосуван-

²⁴ Прикладом формули референдуму народного вибору може бути питання, винесене на всеукраїнський референдум 26 вересня 1993 р. Питання про довіру (недовіру) Президенту, Верховній Раді України було розділене в бюлетені для голосування на два окремі питання: «Чи довіряєте Ви Президенту України?», «Чи довіряєте Ви Верховній Раді України?».

ня питання має бути доступним для розуміння пересічного громадянина. В цьому відношенні, як відзначав В. С. Комаровський, питання референдумів мають відповідати за своєю структурою характеру питань соціологічних опитувань. Штучне ускладнення формули референдуму, перевантаження її другорядною інформацією та нечітке формулювання питання референдуму може спричинити нерозуміння громадянами його предмета²⁵.

Наведений аналіз проблеми дає змогу визначити такі критерії формули всеукраїнського референдуму: 1. Питання всеукраїнського референдуму має відповідати його предмету. Неприпустимим є винесення на референдум питань, не передбачених законом. 2. Формула всеукраїнського референдуму повинна передбачати безальтернативний характер відповідей («так» або «ні», «прийняти» або «відхилити»). Неприпустимою є можливість часткового висловлення виборця з проблеми референдуму. 3. Питання всеукраїнського референдуму має бути лаконічним і зрозумілим пересічному виборцю. Переобтяження питання всеукраїнського референдуму додатковою інформацією, нечіткі формулювання та питання, що потребують від виборця спеціальних знань, можуть призвести до казуїстики, коли результати голосування будуть прямо протилежні позиції громадянського суспільства.

Щодо визначення предмета загальнонаціонального референдуму думка вчених неоднозначна. Предмет референдуму тлумачать як «питання великої державної важливості», «особливо важливі питання державного життя», «доленосні питання» тощо. Всі ці визначення правильні, проте, як справедливо зазначали Ю. А. Дмитрієв та В. В. Комарова, визначення предмета загальнонаціонального референдуму через ступінь

²⁵ Це твердження можна проілюструвати на прикладі загальносоюзного референдуму 1991 р. На нього було винесено питання «Чи вважаєте ви необхідним збереження СРСР як оновленої федерації республік, де будуть повною мірою гарантовані права і свободи людини кожної національності?». Більшість громадян СРСР (76,4 %) висловилося позитивно, хоча саме запитання всесоюзного референдуму, по суті, містило у собі три самостійні запитання.

переваги мають один, але дуже суттєвий недолік — вони не є вичерпними, оскільки під ці визначення підпадають і питання, що не можуть виноситись на референдум.

Предмет всеукраїнського референдуму можна визначити як проблему, що підлягає вирішенню шляхом проведення голосування громадян України й не стосується питань, котрі не можуть бути винесеними на всеукраїнський референдум.

Зберігає гостроту думка щодо порядку законодавчого закріплення предметів загальнодержавного референдуму. Так, В. Ф. Коток пропонував закріпити положення про вирішення виключно шляхом всесоюзного референдуму, наприклад, питань прийняття та зміни конституції, виходу союзної республіки із складу СРСР. Ю. А. Дмитрієв та В. В. Комарова пропонують законодавчо вважати предметом референдуму будь-яке питання, крім прямо виключених з цієї процедури чинним законодавством. Ця позиція неоднозначна, принаймні в Україні таке звуження визначення предмета всеукраїнського референдуму є недоцільним, оскільки воно може спричинити неадекватні тлумачення правових норм і конфлікт між суб'єктами, уповноваженими ініціювати і призначати (проголосувати) всеукраїнський референдум. У законі про всеукраїнський референдум слід визначити як предмети всеукраїнського референдуму, так і питання, що не можуть бути його предметами.

Предмети всеукраїнського референдуму визначаються Конституцією України 1996 р. та Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Відповідно до чинного законодавства до них належать:

1. Затвердження окремих положень Конституції України та внесення до Конституції України змін і доповнень (ст. 156 Конституції України, п. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

2. Прийняття, зміна чи скасування законів України та їхніх окремих положень (п. 2 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

3. Прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів (п. 3 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

4. Реалізація права українського народу на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень (ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

5. Зміна території України (ст. 73 Конституції України).

6. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України (ст. 13 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

Предмети загальнонаціональних референдумів не мають єдиної класифікації. Найбільшого поширення набула теоретична розробка італійського вченого П. Біскаретті ді Руффія, який поділяв референдуми відповідно до їх предмета на конституційні, законодавчі, міжнародно-правові та адміністративно-правові. Ю.А.Дмитрієв та В. В. Комарова доповнюють цю класифікацію предметами адміністративно-територіального та фінансового характеру. Вичерпну класифікацію загальнодержавних референдумів спробував розробити Є. Зелінські. Він класифікував референдуми згідно з їх предметом на: конституційні; з проблем державного устрою; з питань незалежного існування; законодавчі; міжнародно-правові; щодо схвалення функцій глави держави; з питань територіальних змін або змін статусу регіону; з питань свободи моральної поведінки людей; щодо умов застосування сучасної техніки; з вирішення конкретних публічних справ. Зазначена класифікація дійсно є повною, але її недолік полягає в тому, що вона, охоплюючи весь світовий досвід проведення загальнонаціональних референдумів, не адаптована до конкретних національно-правових систем.

Предмети загальнодержавного референдуму, що визначаються Конституцією України та Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», з урахуванням існуючих класифікацій, можна умовно поділити на:

- 1) конституційні;
- 2) законодавчі;
- 3) міжнародно-правові;
- 4) адміністративно-територіальні;
- 5) інституційні (з питань дострокового припинення повноважень парламенту або глави держави).

Наведена класифікація систематизує предмети всеук-

раїнського референдуму на загальнотеоретичному рівні, оскільки досвід проведення загальнодержавних референдумів в Україні незначний. Аналіз предметів всеукраїнського референдуму буде повним лише за умови дослідження перспектив його практикування в Україні з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

Найчастіше предметом загальнонаціональних референдумів стають конституції. Проведення конституційних референдумів закономірне, оскільки основний закон повинен бути прийнятий чи змінений у спосіб, що виключав би можливість будь-яких докорів чи сумнівів громадян у його легітимності. Загальнонародне прийняття тексту конституцій також сприяє їх популяризації.

Конституційний предмет історично був першим предметом загальнонаціональних референдумів. Наприкінці XVIII ст. на референдумах були прийняті конституції Франції та Швейцарії, а наприкінці XIX — початку XX ст. конституційний референдум практикувався в Австралії.

До XX ст. конституційні референдуми були у світі радше винятковим явищем, ніж повсякденною практикою. В Україні конституція не могла бути прийнятою шляхом проведення загальнодержавного референдуму, оскільки національно-визвольні змагання XVII—XVIII ст. не призвели до утворення національної державності, а референдуми як форма прийняття основного закону не передбачалися жодною з конституційних пам'яток України. За радянської доби ні Конституція УРСР 1937 р., ні Конституція УРСР 1978 р. не закріплювали можливість проведення загальнодержавного референдуму з питання прийняття, зміни чи доповнення конституції.

У XX ст. конституційні референдуми були визнані ефективним засобом прийняття основного закону багатьма країнами світу²⁶.

Тенденція прийняття конституцій на загальнонародних референдумах поширилась у повоєнний період. Особливо часто конституційні референдуми проводились в Європі.

²⁶ В Європі конституційні референдуми були проведені в Португалії (1933 р.), Ірландії (1937 р.), Румунії (1938 р.), Данії (1953 р.), Туреччині (1961 та 1982 рр.), НДР (1968 р.), Іспанії (1978 р.) та інших країнах.

Позитивний європейський досвід активно використовувався в африканських країнах. Більшість чинних конституцій у період звільнення цих країн від колоніальної залежності була прийнята на загальнонаціональних референдумах. У 70-х роках схвалення конституцій стало предметом референдумів у країнах Азії²⁷. Втім традиційні мусульманські країни не використовували конституційні референдуми. Неоднозначним є і досвід прийняття конституцій в країнах Південної Америки²⁸. Тут конституційні референдуми часто проходили за умов порушення прав громадянина на участь у референдумі з боку військових хунт, що намагалися легітимізувати свою владу демократичними засобами.

Реальні умови проведення всеукраїнського референдуму щодо ухвалення нової Конституції України виникли в 1991–1995 рр. У цей період у країнах, що утворилися після розпаду СРСР, проекти конституцій виносилися на референдуми десятки разів. На референдумах було ухвалено тексти конституцій Азербайджану (1995 р.), Естонії (1992 р.), Казахстану (1995 р.), Литви (1992 р.) та Російської Федерації (1993 р.). Але говорити про безперечний успіх конституційних референдумів у постсоціалістичних країнах передчасно. Ініціювання всенародних голосувань з конституційних питань часто породжували внутрішні конфлікти в громадянському суспільстві, а їх проведення відбувалося з порушенням законодавства про референдуми. Зокрема, результати конституційного референдуму в Албанії (1994 р.) були визнані недійсними.

Конституційний референдум неприпустимо проводити під час кризових явищ у суспільстві. Його ефективність може гарантуватися лише за умови громадянської злагоди та стійких демократичних традицій в суспільстві. Недаремно найбільшу популярність конституційні референдуми мають в таких розвинених країнах, як Швейцарія, де на загальносоюзний референдум 130 разів виносилися кон-

²⁷ Конституційні референдуми були проведені в Бірмі (1973 р.), Камбоджі (1972 р.), Південній Кореї (1962, 1972 та 1980 рр.) та Шрі Ланці (1982 р.).

²⁸ На референдумах були прийняті конституції Болівії (1931 р.), Чилі (1925 та 1980 рр.), Колумбії (1957 р.), Куби (1976 р.), Еквадору (1978 р.), Панами (1940 р.) та Уругваю (1917, 1934, 1942, 1951 та 1980 рр.).

ституційні поправки; Австралія, де такі поправки виносилися 38 разів, та США, де в 23 штатах було розглянуто 539 конституційних поправок.

Конституційні референдуми ефективні й за умови, що предметом голосування є не весь текст основного закону, а окремі конституційні положення. Конституційні поправки на відміну від усього тексту конституції більш зрозумілі пересічному громадянину, оскільки стосуються конкретних питань і не вимагають спеціальних знань. При цьому поправки, що виносяться на загальнонаціональні референдуми, повинні стосуватися інтересів самого громадянина. Як правило, найбільший громадянський резонанс викликають поправки, пов'язані з основами суспільного ладу, положеннями про вибори та референдуми, порядком внесення змін до конституції. Питання правового статусу вищих органів держави зрозумілі здебільшого професійним парламентаріям.

В Україні в період з 1993 до 1996 р. тривали дискусії щодо способів прийняття Конституції. В зв'язку зі звільненням Верховної Ради України щодо прийняття Основного Закону відбувався пошук альтернативних способів прийняття Конституції.

Можливим варіантом прийняття Конституції України було її затвердження шляхом всеукраїнського референдуму. Передбачалося винесення на всеукраїнський референдум проекту Конституції, доопрацьованого Тимчасовою спеціальною комісією і прийнятого Верховною Радою України у другому читанні відповідно до Регламенту з урахуванням зауважень і пропозицій Президента України. В такий спосіб можна було подолати не тільки парламентську кризу 1996 р., а й вчасно прийняти Конституцію, враховуючи позиції як парламентаріїв, так і глави держави. Для прийняття Основного Закону на всеукраїнському референдумі існували й об'єктивні передумови²⁹.

²⁹ Соціологічні дослідження, що проводилися фондом «Соціс Геллап» на замовлення IFES в січні 1996 р., констатували, що незалежно від того, ким буде ініційований конституційний референдум, 67 % населення були переконані у необхідності прийняття в Україні нової Конституції, при цьому 2/3 виборчого корпусу планували взяти участь в конституційному референдумі (Проект Конституції України: стан, проблеми, перспективи. — К., 1996. — С. 42).

Ряд вчених відкидали можливість проведення конституційного референдуму в Україні. Так, В.Я.Тацій і Ю.М.Тодика вважали, що далеко не завжди за допомогою референдуму можна виявити реальну волю народу і тому «найбільш оптимальною формою прийняття Конституції, інших законодавчих актів є парламентська». На думку Р. Балабана, застосування конституційного референдуму є суперечливим явищем, оскільки в цьому випадку всеукраїнський референдум перетворюється на плебісцит, на якому громадяни не стільки приймають Конституцію, скільки висловлюють довіру чи недовіру інституціям, які пропонують проект Конституції. О. Бандурка і М. Жуган справедливо вважали, що на референдумі можна лише схвалити Конституцію, але не розробити її, тому «апеляція з конституційних питань до народу є справжнім популізмом».

Автори експертного дослідження «Конституційний референдум: єдність чи розкол України» в разі проведення конституційного референдуму в Україні прогнозували такі негативні його наслідки.

1. Конституція не буде визнана легітимною Кримом, східними і південними регіонами.

2. Посиляться антидержавницькі тенденції в Криму.

3. Загостриться протистояння регіонів.

4. Будуть ослаблені позиції України на переговорах із сусідніми державами, особливо з питань кордонів та громадянства.

Протистояння між Верховною Радою України та Президентом України щодо термінів та способів прийняття Основного Закону досягли апогею з виходом Указу Президента про винесення 25 вересня 1996 р. на всеукраїнський референдум проекту Основного Закону в редакції Робочої групи від 11 березня 1996 р. У відповідь Верховна Рада України прийняла рішення про роботу в режимі єдиного засідання до того часу, поки Конституція не буде ухвалена. Після прийняття Конституції парламентом 28 червня 1996 р. Президент України Л. Д. Кучма скасував свій Указ про проведення всеукраїнського референдуму. Нова Конституція України визначила, що виключно всеукраїнський референдум затверджує законопроекти про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» (ст. 156 Конституції України).

Конституція України передбачає складну процедуру, що має передувати всеукраїнському референдуму. Подання про зміну зазначених конституційних розділів здійснюється Президентом України або не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу парламенту з подальшим прийняттям поданого законопроекту кваліфікованою більшістю від конституційного складу парламенту. Лише при дотриманні такої процедури законопроект про внесення змін до I, III чи XIII розділу Конституції може бути винесений на всеукраїнський референдум.

Такий правовий механізм здійснення конституційних змін та доповнень є виправданим, оскільки упереджує популістські рішення щодо Конституції та потребує консолідації у виробленні законопроекту про конституційні зміни від вищих органів державної влади та виборчого корпусу. Крім того, правовий механізм прийняття конституційних змін містить систему стримувань, що передбачає недопущення непродуманих рішень. В разі суперечливості подання, ініційованого Президентом України, Верховна Рада України може не прийняти цей законопроект кваліфікованою більшістю. Коли подання щодо внесення змін до Конституції, ініційоване Верховною Радою і прийняте парламентом відповідно до процедури, виражатиме тільки інтереси законодавчої влади, Президент України як гарант Конституції може відмовити у призначенні всеукраїнського референдуму. Але навіть за умови узгодженості предмета всеукраїнського референдуму між парламентом та главою держави остаточне рішення про винесення його на референдум може бути прийняте тільки єдиним носієм суверенітету — українським народом.

У разі визнання Конституційного Суду України суб'єктом всеукраїнського референдуму було б доцільним покладення на Конституційний Суд України повноважень по визначенню конституційності законопроекту про внесення змін до Основного Закону перед проведенням всеукраїнського референдуму. Така процедура дала б додаткові гарантії недопущення упереджених рішень на конституційному референдумі. Отже, зміна відповідних положень Конституції України нині стала головним предметом всеукраїнського референдуму.

Предметом всеукраїнського референдуму можуть бути також прийняття, зміна та скасування законів України та їх окремих положень (п. 2 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»). Законодавчі референдуми за своєю юридичною природою подібні до конституційних референдумів. Конституції деяких країн, наприклад Болгарії, навіть не розрізняють ці види референдумів. Водночас закони за своєю юридичною силою поступаються конституції, тому винесення на всеукраїнський референдум проекту закону чи його окремих положень передбачає їх винятково важливе значення для українського народу. Винесення на всеукраїнський референдум законопроектів, що потребують від виборчого корпусу спеціальних знань або вимагають термінового прийняття, недоцільне. Не допускається і проведення всеукраїнського референдуму з питань щодо податків, бюджету та амністії (ст. 74 Конституції України), хоча світова практика знає випадки винесення на загальнонаціональний референдум питань, не традиційних для законодавчих референдумів³⁰.

Ініціювання всеукраїнського референдуму на вимогу громадян України слід розрізняти з іншим інститутом безпосередньої демократії — народною законодавчою ініціативою. На відміну від народної законодавчої ініціативи, яка практикується в ряді країн, предмет народної ініціативи виноситься не на розгляд парламенту, а на всеукраїнський референдум.

Конституція України не визначає кола суб'єктів, наділених правом ініціювання всеукраїнського референдуму з питань прийняття, зміни та скасування законів України або їх окремих положень. За Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» всеукраїнський референдум з питань затвердження та скасування законодавчих актів України проводиться на вимогу не менш як половини народних депутатів Верховної Ради України (п. 2 ст. 13). Проект закону вважається ухваленим громадя-

³⁰ Наприклад, в Уругваї більшістю голосів (53,3 %) на референдумі було ухвалено закон про амністію військовослужбовців, представників поліції та спецслужб, звинувачених у порушенні прав людини за часів правління в країні військової хунти (1973–1985 рр.).

нами України, якщо за нього подано більшість голосів громадян з числа голосуючих на всеукраїнському референдумі.

Всеукраїнський референдум з питань прийняття, зміни або скасування законів України не проводився. На думку Г. Бочкарьова, якщо на всеукраїнському референдумі можна затверджувати Основний Закон, то прийняття звичайних та органічних законів повинно лишатися прерогативою парламенту. Ця думка є слушною з огляду на те, що всеукраїнський референдум не може бути повсякденним заходом прийняття всіх важливих державних рішень через його високу вартість.

Законодавчі референдуми отримали визнання в розвинених країнах з давніми демократичними традиціями — у Швейцарії, Італії, Данії, Новій Зеландії та США³¹. Але навіть в цих країнах результати законодавчих референдумів не завжди були позитивними³².

Умови проведення всеукраїнських референдумів, предметом яких є затвердження законопроектів, упереджує винесення на голосування питань, що можуть бути вирішені традиційним шляхом, себто прийняттям законопроекту Верховною Радою України. Це досягається обмеженням проблематики законопроектів, які можуть виноситися на всеукраїнський референдум (ст. 74 Конституції України), та жорсткими вимогами щодо порядку ініціювання всеукраїнського референдуму з питань прийняття, зміни чи скасування законів.

³¹ Законодавчі референдуми проводились і в колишніх радянських республіках. Так, у жовтні 1998 р. у Латвії шляхом референдуму було внесено поправку до Закону про громадянство щодо надання громадянства Латвії російськомовному населенню республіки.

³² В Італії в 1974–1979 рр. на 9 загальнонаціональних референдумах були затверджені парламентом закони, опротестовані шляхом народної ініціативи, стосовно розлучень, боротьби з тероризмом тощо. В Данії на референдумі 1963 р. громадяни голосували з приводу законопроектів, які стосувалися права держави на пріоритетну купівлю земель; права органів самоврядування першими скуповувати приміські території; обов'язку нового власника маєтку мешкати на своїй території; права держави запобігати земельній спекуляції та розривати приписи про охорону довкілля. Всі законопроекти були відхилені.

Предметом всеукраїнського референдуму можуть бути також питання, пов'язані з реалізацією права українського народу на самовизначення та входження України до державних федеративних та конфедеративних утворень, тобто міжнародно-правові питання. Конституція України не містить чіткого визначення предметів міжнародно-правових референдумів, вони передбачені лише ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Така ситуація свідчить про недосконалість законодавства про всеукраїнський референдум.

Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. реалізував право українського народу на самовизначення та незалежне існування і виявив себе як форма національного державотворення українського народу.

Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. відбувся одночасно з виборами Президента України. Згідно із Постановою Центральної виборчої комісії з виборів Президента України та всеукраїнського референдуму від 4 грудня 1991 р. та протоколом про результати всеукраїнського референдуму Акт проголошення незалежності України був підтверджений абсолютною більшістю голосів громадян України, наділених активними виборчими правами (28 804 071 громадянин від виборчого корпусу України, який нараховував 31 891 742 громадянина).

Проведення першого всеукраїнського референдуму сприяло міжнародному визнанню України як незалежної суверенної держави та упередило можливість скасування Акта проголошення незалежності України іншим шляхом, ніж проведення нового всеукраїнського референдуму відповідно до ст. 45 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Важливу роль в організації і проведенні першого всеукраїнського референдуму відіграло прийняття Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., оскільки ні Конституція УРСР 1978 р., ні Закон СРСР «Про всенародне голосування (референдум СРСР)» від 28 грудня 1990 р., ні «Декларація про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. не передбачали можливість проведення загальноукраїнського референдуму з питання про реалізацію права українського народу на самовизначення.

Світова практика легітимації національної незалежності через всенародні референдуми майже завжди була успішною³³. Особливо активно референдуми з питання самовизначення проводилися в 1958–1961 рр. у період здобуття незалежності колоніальними країнами Африки та Азії.

У деяких випадках суверенні держави шляхом проведення референдуму визначаються щодо приєднання до іншої держави на правах «вільно асоційованих територій» (референдуми в Співдружності Північних Маріанських Островів (1976 р.) та Республіці Палау (1992, 1993 рр.) щодо приєднання до США, в Новій Каледонії (1987 р.) щодо приєднання до Франції, на Кокосових Островах (1984 р.) щодо приєднання до Австралії та ін.).

Проте референдуми щодо самовизначення територій можуть мати неоднозначні наслідки, особливо якщо вони проводяться на спірних територіях за ініціативою однієї із зацікавлених сторін. Так, у 1976 р. Франція ініціювала проведення такого референдуму на острові Майотта (Коморські острови). Міжнародні спостерігачі на нього не були допущені. За інформацією, наданою французькими інформаційними агенціями, 20 000 осіб проголосували за приєднання острова до Франції. Всупереч протестам Коморських Островів в грудні того ж року Франція проголосила острів Майотту територіальною одиницею Франції. Генеральна Асамблея ООН засудила присутність Франції у регіоні як втручання у внутрішні справи суверенної держави — Коморських Островів, але ситуація довкола острова Майотта залишається невизначеною і досі.

Друга хвиля референдумів з реалізації права народів на самовизначення припала на 1990–1993 рр. На них відбулося правове закріплення незалежності республік колишньої Югославії та республік, що входили до складу

³³ Так, у Монголії на референдум 1945 р. було винесено питання про незалежність її від Китаю; в Камбоджі у 1955 р. відбувся референдум, на якому виборці більшістю голосів (98,9 %) висловилися за незалежність держави; на французькому референдумі 1958 р. Гвінея — колонія Франції — поставила питання про надання їй незалежності. Переважна більшість французів (97,2 %) висловилися за незалежність Гвінеї, а у 1961 р. в аналогічний спосіб було визнано незалежність Алжиру.

СРСР, в тому числі України. Але на відміну від референдумів у колишніх колоніях не всі референдуми цього періоду були вдалим³⁴.

В умовах інтернаціоналізації національного конституційного права та подальшої політичної, економічної та військової інтеграції в світі предметом референдумів дедалі частіше стають питання про ухвалення конкретних міжнародно-правових договорів. Конституція України не передбачила проведення всеукраїнського референдуму на такий предмет, хоча на ньому український народ міг би визначитися щодо інтеграції держави в політичні, економічні та військові союзи з країнами СНД та Європи.

Міжнародно-правові референдуми можуть мати як консультативний, так і обов'язковий характер. Вони проводяться напередодні ратифікації міжнародних договорів з метою врахування ставлення населення до зовнішньої політики, що проводиться державою, та до її окремих актів. Така практика широко поширена в Західній Європі³⁵ і у скандинавських країнах. Зокрема, 13 листопада 1994 р. народ Швеції висловився на референдумі за вступ до ЄЕС. Але результати проведення референдумів з міжнародно-правових питань не завжди однозначні³⁶.

Крім вступу до економічних міждержавних утворень, предметом загальнонаціональних референдумів може бути і входження держави до політичних та військових

³⁴ На теренах колишньої СФРЮ у 1990–1992 рр. було проведено референдуми, які легітимізували незалежність Словенії, Хорватії, Македонії, Боснії та Герцеговини, але водночас спричинились до низки збройних конфліктів у регіоні.

³⁵ Зокрема, у 70-х роках проведення міжнародно-правових референдумів передувало вступу європейських держав до ЄЕС. У 1972 р. референдуми з цього питання відбулися з позитивними результатами в Данії (63,3 %), Ірландії (83,1 %), Франції (67,7 %) та з негативними у Норвегії (46,5 %), в 1975 р. — у Великій Британії (67,2 %). Друга хвиля міжнародно-правових референдумів у Європі відбулася в 1992 р. з приводу прийняття підписаної країнами ЄЕС Маастрихтської угоди. Більшістю голосів Маастрихтська угода була підтримана народом Франції (51,5 %) та Ірландії (67 %). У Данії угода була ратифікована лише на повторному референдумі.

³⁶ Наприклад, у Швейцарії більшість виборців у 16 кантонах висловилося проти вступу країни до ЄЕС.

міжнародних організацій. Так, у 1986 р. народ Іспанії більшістю голосів (56,9 %) висловився за вступ країни до НАТО.

Розширення кола предметів загальнонаціональних міжнародно-правових референдумів — позитивне явище, але їх проведення доцільне лише за умови дотримання демократичних принципів їхньої організації. Історії відомі приклади, коли референдуми з міжнародно-правових питань, по суті, легітимізували антидемократичні рішення військових режимів (наприклад, референдуми 1934 і 1938 рр. у Німеччині).

Відкритою лишається проблема визначення переліку міжнародно-правових договорів, які не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму. Одностороння денонсація договорів, які стосуються міжнародних гарантій безпеки у регіоні або невикористання ядерної зброї, може стати причиною ескалації напруження в регіоні. У цьому аспекті слушною є позиція, висловлена П. Саладінім на колоквіумі в м. Лозанна (Швейцарія). На думку правознавця, міжнародні угоди, що принципово не можуть бути денонсованими на національному рівні, наприклад, Віденська конвенція про міжнародні угоди, не підлягають винесенню на референдуми. Міжнародні договори, які можуть бути денонсованими, повинні визнаватись предметом загальнонаціональних референдумів у випадку невідповідності їхніх положень тексту Конституції країни.

Враховуючи позитивний досвід європейських країн у проведенні міжнародно-правових референдумів, можна спрогнозувати, що новий закон про всеукраїнський референдум розширить коло питань у сфері міжнародно-правових відносин за рахунок законодавчого закріплення референдумів з питань ратифікації чи денонсації міжнародних договорів про входження України до міждержавних, політичних, економічних та військових об'єднань та міжнародних договорів, які можуть бути денонсовані у зв'язку з невідповідністю їх положенням Конституції України.

Конституція України в ст. 73 передбачає проведення всеукраїнського референдуму з питання про зміну території України. При цьому Конституція наголошує, що адміністративно-територіальні питання вирішуються виключно на всеукраїнському референдумі. Рішення місцевих

органів державної виконавчої влади або органів місцевого самоврядування з питань територіальних змін є недійсними і не мають юридичної сили.

Вітчизняна конституційна практика не має досвіду проведення всеукраїнських референдумів з адміністративно-територіальних питань та зміни державних кордонів. За радянської доби Українська РСР всупереч історії світового федералізму була наділена не тільки державним суверенітетом, а і правом вільного виходу з СРСР. Проте законодавство країни водночас забороняло виносити на референдум питання про зміну статусу територій, цілісності республік, автономних областей та автономних округів.

Проголошення незалежності України не зняло питань, пов'язаних з можливою зміною території держави. Нестабільність політичної та економічної ситуації у державі, складні відносини центру і регіонів та багатоетнічний склад громадянського суспільства змусили законодавця віднести питання територіальних змін до компетенції всеукраїнського референдуму.

Референдуми з адміністративно-територіальних питань рідко проводяться на предмет зміни кордонів держави, оскільки це є темою міжнародних плебісцитів. На зазначені ж референдуми здебільшого виносяться питання щодо надання території компактного проживання національної меншини статусу автономії³⁷.

Отже, адміністративно-територіальні референдуми є перспективними з огляду на доцільність їх проведення в Україні. Проте процедура організації і проведення таких всеукраїнських референдумів вимагає подальшого вдосконалення законодавства про всеукраїнський референдум. Зокрема, суб'єктами ініціювання таких референдумів повинні бути народ України за умови збору підписів не менш як 3 млн громадян України, наділених активним

³⁷ Зокрема, в Іспанії питання надання автономного статусу Країні Басків і Каталонії було вирішене у 1979 р. на загальнонаціональних референдумах. Переважна більшість голосуючих висловилося за автономний статус цих провінцій, який передбачав їхнє право на самоврядування. Позитивне вирішення проблеми дало змогу урядові Іспанії ініціювати референдуми на предмет регіональної автономії Андалузії (1980 та 1981 рр.) та Галісії (1980 р.).

виборчим правом, або не менш як дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Позиція Х. Берана, який наполягає на об'єктивності результатів адміністративно-територіальних референдумів лише за умови участі в них виборців регіонів, визначених сепаратистами³⁸, неприйнятна для України, оскільки вона суперечить основним конституційним нормам нашої країни.

Результати всеукраїнського референдуму з питань щодо зміни території держави, враховуючи важливість цього предмета, слід визнавати об'єктивними, якщо у ньому візьмуть участь не менш як дві третини громадян України, внесених до списків для голосування. Порядок опублікування та впровадження у дію рішень адміністративно-територіального референдуму має відповідати положенням глави 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Аналіз предмета всеукраїнського референдуму з адміністративно-територіальних питань свідчить, що питання зміни кордонів держави чи надання визначеній території статусу автономії є досить складним і неоднозначним. Світовий досвід доводить можливість використання цих референдумів певними політичними силами для пропагування сепаратистських ідей. Тому проблема адміністративно-територіальних референдумів вимагає створення досконалої законодавчої бази в національному праві щодо їх організації і проведення, яка б упереджувала можливість прийняття неконституційних сепаратистських рішень.

Російські вчені виділяють особливий різновид адміністративних референдумів — *референдум з питань адміністративно-правового управління*. Одним з предметів таких референдумів називають голосування з питань зміни національного адміністративного законодавства³⁹. Але виділяти адміністративно-правові референдуми як окремих

³⁸ Беран Х. Кто должен иметь право голоса в референдумах по самоопределению // Радуга (эст.). — 1990. — № 8. — С. 28.

³⁹ Наприклад, у Швейцарії через референдум 4 грудня 1988 р. було введено в дію закон про обмеження кількості іноземців, які можуть отримати право на проживання в країні.

вид загальнонаціональних референдумів недоцільно, оскільки їх предметом є прийняття чи зміна закону, а отже, вони, по суті, є різновидом законодавчих референдумів.

Всеукраїнський референдум може бути проведений і щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради чи Президента України (ст. 13 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»). Конституція України не закріплює можливість проведення таких референдумів, але спроби їх ініціювати мали місце у 1992, 1993, 1996 та 1998 роках.

Перша така спроба достроково припинити повноваження Верховної Ради України припала на початок 1992 р. Всеукраїнський референдум відповідно до статей 17 та 20 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» ініціювався українським народом з питання: «Ви за дострокове припинення повноважень Верховної Ради України після дострокових виборів парламенту України у 1993 році?». Реєстрацію ініціативних груп цього всеукраїнського референдуму та підрахунок загальної кількості підписів громадян України, які вимагають його проведення, згідно з Постановою Президії Верховної Ради України від 3 січня 1992 р. було покладено на Центральну виборчу комісію з виборів народних депутатів України, яка одночасно виконувала функції Центральної комісії з проведення всеукраїнського референдуму. На 21 грудня 1992 р. загальна кількість зібраних підписів на підтримку референдуму не досягла 3-мільйонної квоти, передбаченої Законом. Внаслідок цього референдум не проводився.

Причиною ініціювання всеукраїнського референдуму 1993 р. була соціально-економічна криза в Донбасі та інших регіонах України і протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади щодо шляхів її подолання. Згідно з постановою Верховної Ради України від 17 червня 1993 р. «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довіри (недовіри) Президенту, Верховній Раді України» всеукраїнський референдум мав бути проведений як консультативний (дорадче опитування громадян України). Передбачалося, що в разі, коли більшість виборців, які братимуть участь у голосуванні, висловляться проти довіри Президенту України чи Верховній Раді України, парламент відповідно до законодав-

ства призначить дострокові вибори. Згідно з постановою Центральної комісії з всеукраїнського референдуму № 10 від 9 серпня 1993 р. була призупинена дія її постанов, прийнятих на засіданні 29 липня 1993 р., а на сьомій сесії Верховної Ради України вдалося виробити компромісну стратегію щодо подолання кризи. В такий спосіб конфлікт між Верховною Радою України і Президентом України було залагоджено. Вже 24 вересня 1994 р. був оголошений Закон України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України», п. 1 якого скасував постанову Верховної Ради від 17 червня 1993 р. «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довіри (недовіри) Президенту, Верховній Раді України». Всеукраїнський референдум 1993 р. також не було проведено, але його ініціювання сприяло пошуку компромісних конструктивних варіантів виходу з кризи.

Чергова парламентська криза 1996 р., зумовлена звільненнями Верховної Ради України з прийняттям нової Конституції, дала підстави Президенту України ініціювати всеукраїнський референдум з питання прийняття на ньому Конституції.

У цьому разі питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України на референдум не виносилось, але після прийняття на ньому Конституції авторитет парламенту був би суттєво підірваний. Це спричинилось до оперативного прийняття Конституції Верховною Радою, після чого Президент скасував свій Указ про проведення всеукраїнського референдуму.

Спроби ініціювати всеукраїнський референдум з питань, що опосередковано стосувалися довіри (недовіри) Верховній Раді України та Президенту України, мали місце і в 1998 р. Зокрема, в жовтні 1998 р. Президент України висловив наміри ініціювати всеукраїнський референдум з питання позбавлення народних депутатів України депутатської недоторканності, а в листопаді того ж року деякі депутати Верховної Ради закликали до збору підписів громадян України на підтримку проведення референдуму на предмет дострокового припинення повноважень Президента Л. Д. Кучми.

На зборах виборців у ряді міст Хмельницької, Полтавської, Черкаської, Запорізької, Херсонської та Донець-

кої областей було утворено ініціативні групи по проведенню цього референдуму, але Центральна виборча комісія відмовила їм у реєстрації, мотивуючи своє рішення невідповідністю Закону про референдуми нормам чинної Конституції.

Погоджуючись із думкою голови Центральної виборчої комісії, що полеміка з ініціюванням всеукраїнського референдуму в 1998 р. мала радше політичний, ніж правовий характер, слід водночас зазначити, що вищезгадані події підтвердили відсутність механізму правового регулювання всеукраїнського референдуму з інституційних питань.

Наведені приклади дають підстави говорити, що ініціювання всеукраїнського референдуму з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради або Президента, незважаючи на суб'єкта, який його ініціює (народ, парламент або глава держави), має за мету тиск на Верховну Раду України або Президента України.

Водночас у разі їхнього правильного законодавчого оформлення інституційні референдуми можуть бути ефективним елементом системи стримувань чи противаг між законодавчою владою та главою держави і запобігати як узурпації влади парламентом або главою держави, так і перетворенню демократії на анархію.

В інших випадках референдуми з питань дострокового припинення повноважень парламенту або глави держави можуть призвести до кризи у громадянському суспільстві й стати зброєю президентів, засобом тиску на парламент (у 1993 р. — в Російській Федерації, в 1996 р. — у Білорусі).

Предмети референдуму щодо довіри (недовіри) законодавчому органу або главі держави нерідко можуть бути сформульовані опосередковано, але результати референдуму в будь-якому разі легітимізують (не легітимізують) варіант вирішення проблеми, запропонований ініціатором проведення референдумів. Тим самим ініціатор проведення референдуму визначається не лише щодо запропонованого рішення, а й затверджує власний конституційно-правовий статус, не завжди легітимний. Такі референдуми, як правило, носять консультативний характер і отримали назву «референдуми плебісцитного характеру».

В Україні такі референдуми не проводились. В інших країнах вони застосовувались нерідко. Наприклад, за часів чинності французької Конституції 1958 р. Президент Шарль де Голль кілька разів проводив референдуми з важливих питань державного життя, але щоразу їх предмет прямо чи опосередковано стосувався статусу самого Президента.

Отже, всеукраїнський референдум з питання довіри (недовіри) Верховній Раді України та Президенту України має перспективи проведення в Україні за умови дотримання демократичних засад його організації. Неприпустимою є ситуація продовження шляхом всеукраїнського референдуму повноважень парламенту та глави держави. Референдуми з цього приводу проводились у державах Східної Азії, але цей досвід неоднозначний, оскільки референдуми в даному разі, по суті, відмінювали іншу форму безпосередньої демократії — загальнонаціональні вибори⁴⁰.

Референдуми щодо подовження повноважень глави держави, характерні переважно для держав Азії та Африки, почали застосовуватися і в країнах, що утворилися після розпаду СРСР. Так, Президент Узбекистану І. Карімов у 1995 р. ініціював загальнодержавний референдум, результати якого дали йому змогу продовжити свої повноваження.

З метою упередження конфлікту між законодавчою владою та главою держави було б доцільним закріпити в законодавстві про всеукраїнський референдум неприпустимість предмета референдуму з питань продовження повноважень глави держави чи парламенту України поза терміни, передбачені Конституцією України.

⁴⁰ У 1965 р. виборчий корпус Єгипту на загальнонаціональному референдумі підтримав політику Президента Г. А. Насера (99,8 %); у 1976 р. абсолютною більшістю голосів (99,9 %) референдум продовжив термін повноважень Президента А. Садата, а після його загибелі на загальнонаціональному референдумі було обрано нового Президента Х. Мубарака, що згодом переобирався на референдумах у 1987 та 1993 рр. Плебісцитні референдуми проводилися також у Сирії. В 1978 та 1985 рр. Президент Х. Асад провів два референдуми щодо продовження своїх повноважень на посту глави держави.

В останні десятиріччя у світі спостерігається тенденція винесення на загальнонаціональні референдуми соціальних, моральних, релігійних та етичних питань. Об'єктивність результатів таких голосувань досить висока, оскільки відсоток виборців, які беруть у них участь, як правило, вищий, ніж у випадках, коли предметом референдуму є абстрактні правові проблеми. Відповідь громадянина на конкретні питання, які стосуються загальнолюдських проблем, базується на особистому досвіді й меншою мірою визначається впливом агітації. Адже думка громадянина щодо припинення шлюбу, добровільного переривання вагітності, використання ядерної енергетики чи порядку роботи казино на момент досягнення ним повноліття є вже сформованою.

На Заході коло таких питань, що виносяться на референдуми, є досить широким. Часто предметом референдумів стає свобода моральної поведінки громадян. Так, в Італії у 1974 р. відбувся референдум щодо запровадження в країні цивільних розлучень, а у 1992 р. в Ірландії провели референдум з лібералізації приписів, які забороняли аборти. Референдуми з моральних питань часто проводяться в США. З 1912 по 1976 р. у 26 штатах країни відбулося 155 таких референдумів. Іноді на розсуд електорату виносяться нетрадиційні питання. Так, у 1994 р. у штаті Орегон на референдумі було прийнято закон, який дозволяє застосовувати еутаназію до безнадійно хворих людей.

Предметом загальнонаціональних референдумів стають і питання щодо промислового використання сучасних досягнень науки та техніки. Зокрема, на референдумі в Австрії (1978 р.) та Швеції (1980 р.) вирішувались питання щодо подальшого використання ядерної енергетики та експлуатації АЕС. На референдумі в Австрії приймалось рішення про введення в експлуатацію вже збудованої АЕС в містечку Звентендорф поблизу Відня. Незначна більшість громадян (50,47 %) висловилися проти відкриття АЕС. Наслідком цього «побутового» референдуму стала політична поразка соціал-демократичного уряду Австрії. Референдум у Швеції стосувався подальшої експлуатації 12 діючих в країні АЕС. Більшість громадян висловилися за їх поступову консервацію, а до 2010 р. — за повну відмову від ядерної енергетики. По-

зиція громадян змусила соціал-демократичний уряд розробляти інші концепції використання енергоджерел та підвищити свою увагу до збереження довкілля.

У Швеції, Нідерландах та Великій Британії на національних референдумах у 1970–1980 роках вирішувалося навіть питання про гуманні умови утримання курей. Інколи рішення таких референдумів гальмують впровадження досягнень науково-технічного прогресу, але врахування думки народу при прийнятті урядом відповідних рішень з цього приводу є показником рівня демократичного розвитку громадянського суспільства та держави.

На загальнодержавних референдумах іноді вирішуються конкретні питання регламентації суспільного життя. Так, у Новій Зеландії в 1949 р. відбувся референдум щодо зміни часу відкриття готелів та ресторанів і розширення сфери дії тоталізатора, а в 1967 р. громадяни цієї країни проголосували за подовження часу продажу алкогольних напоїв.

Референдуми щодо розв'язання конкретних публічних справ на місцевому рівні широко застосовуються в США. Так, у 1972 р. в штаті Колорадо більшість голосуючих (2/3) висловилися проти самоінвестування за рахунок введення додаткового податку зимових Олімпійських ігор в столиці штату — м. Денвері. У штаті Массачусетс на референдумі 1982 р. виборці проголосували за відновлення смертної кари. Цього ж року переважна більшість громадян штату Каліфорнія висловилися проти обов'язкової реєстрації вогнепальної зброї.

Референдуми з публічних питань не знайшли застосування ні в Україні, ні в більшості держав, що утворилися після розпаду СРСР. В країнах перехідного типу такі референдуми є фінансово невиправданими і можуть спричинити кризові явища у суспільстві. В перспективі в Україні можуть проводитися всенародні голосування з питань екологічної безпеки та подальшої експлуатації АЕС.

Законодавство встановлює обмеження предметів загальнонаціонального референдуму. Такі обмеження закріплюються як конституціями, так і спеціальними законами про референдуми. Закон може визначати лише коло питань — предметів референдумів, виключаючи таким чином винесення на всенародні голосування інших

питань. Так зроблено, наприклад, в Законі Республіки Грузія «Про референдум» від 29 грудня 1991 р.

Проте було б помилкою вважати, що в країнах, де законодавчо не передбачено обмежень щодо предмета референдуму, фактично кожне питання може на нього виноситись. На думку О. Патшалека, попередня оцінка предмета референдуму має проводитись вищими судами та конституційними комісіями. В європейських країнах попередній контроль допустимості предмета для винесення на всенародне голосування здійснюється конституційними судами чи спеціальними інстанціями.

Щодо питань, які не можуть вирішуватися через референдум, в конституційному праві існує сформована думка. Але в кожній країні коло таких питань визначається окремо. Наприклад, в більшості країн шляхом референдумів не можуть вирішуватися фінансові питання. В Швейцарії ж передбачено проведення всенародних голосувань в сфері фінансово-бюджетних відносин у випадку виділення державних кредитів понад визначену в бюджеті суму.

Конституція України в ст. 74 забороняє проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Крім Основного Закону, перелік питань всеукраїнського референдуму обмежує і Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Так, на всеукраїнський референдум не можуть виноситися питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії і помилування; питання про застосування державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Обмеження питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, в цілому такі ж, як і в інших демократичних країнах, проте існують і винятки. Зокрема, Конституція Італії в ст. 73 не припускає виносити на референдум питань щодо ратифікації міжнародно-правових актів, а Конституція Угорщини забороняє виносити на всенародні

голосування питання здійснення зобов'язань, покладених на державу за опублікованими міжнародними договорами. Досить широким є перелік питань, що не можуть виноситися на загальнофедеральний референдум в Росії. Відповідно до федерального конституційного закону «Про референдум Російської Федерації» від 10 жовтня 1995 р. предметом референдуму не можуть бути питання щодо зміни правового статусу суб'єктів РФ; дострокового припинення чи продовження повноважень Президента, Федеральних зборів; прийняття і зміни федерального бюджету та внутрішніх фінансових зобов'язань держави; введення, зміни і скасування федеральних податків та зборів, а також звільнення від їх сплати; амністії і помилування; прийняття надзвичайних заходів щодо охорони здоров'я та безпеки громадян; щодо загальноприйнятих прав і свобод людини та громадянина та конституційних гарантій їхньої реалізації.

Аналіз кола питань, що не можуть виноситися на загальнодержавні референдуми, дає підстави говорити про недоцільність всенародних голосувань з питань, які вимагають професійних знань та оперативного вирішення, відповідь на які заздалегідь передбачена; бюджетно-фінансового характеру та стосовно податків і податкових пільг; амністії та помилування; застосування невідкладних заходів щодо забезпечення громадського порядку та здоров'я і безпеки людей; про обмеження прав і свобод людини і громадянина згідно з міжнародно-правовими договорами.

Крім зазначених обмежень, застосування загальнонаціональних референдумів потребує особливих сприятливих умов для їх організації і проведення. На думку В. С. Коробейнікова, такі умови визначаються цивілізованими взаємовідносинами між державою і громадянином, раціональною моделлю поділу влади та відпрацьованими стосунками центру і регіонів. Неприпустимою є практика апеляції до народу у випадках кризи в громадянському суспільстві з метою перекладення на народ відповідальності за суперечки між гілками влади.

Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в ст. 8 визначає демократичні засади підготовки і проведення референдумів. Було б доцільним законодавчо закріпити і умови, за яких всеукраїнський референдум

не може призначатися (проголошуватися), а у випадку його проведення його результати не можуть бути визнані дійсними.

Так, всеукраїнський референдум не можна проводити під час акцій громадянської непокори; впровадження в державі воєнних та надзвичайних станів; міжетнічних та міжконфесійних конфліктів; стихійного лиха та за умов відкритого протистояння між гілками влади або між центром та регіонами. Зазначене положення слід закріпити у новому законі про всеукраїнський референдум.

Предмет всеукраїнського референдуму потрібно розмежовувати з предметами місцевих референдумів. Згідно із Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. предметом місцевих референдумів є прийняття, зміна та скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень з приводу постанов місцевих рад народних депутатів та їх виконавчих і розпорядчих органів (ст. 4). Неприпустимою є взаємозаміна предметів всеукраїнського та місцевих референдумів. Вирішення місцевими референдумами питань, що належать до компетенції всеукраїнського референдуму, неможливе, оскільки результати таких референдумів не мають юридичної сили (ст. 6¹). Проте навіть можливість ініціювання такого референдуму є неприпустимою, оскільки голосування на місцевому рівні із загальнодержавних питань може викликати негативний суспільний резонанс. Так, у разі ініціювання такого референдуму сепаратистами він може стати засобом поширення антиконституційних протиправних поглядів, фактором дестабілізації громадянського суспільства.

*Аналіз предметів всеукраїнського референдуму дає змогу зробити наступні висновки.

Предметом всеукраїнського референдуму є комплекс найважливіших проблем державного і суспільного життя, щодо яких громадяни України висловлюють свою думку у визначеній процесуальній формі. Предмет референдуму на етапі голосування в цілому тотожний поняттю його об'єкта.

Предмет всеукраїнського референдуму потрібно розмежовувати з формулою всеукраїнського рефе-

рендуму, тобто питанням, що виноситься на голосування. При цьому формула референдуму може бути не лише тотожною його предмету, а й може вказувати на нього.

Всеукраїнські референдуми за предметом можуть поділятися на конституційні, законодавчі, міжнародно-правові, адміністративно-територіальні та інституційні (з питань дострокового припинення повноважень парламенту або глави держави). Крім предметів, окреслених Конституцією України та Законом про референдуми, на всенародні голосування можуть виноситись питання, щодо яких законодавство не містить обмежень.



Порядок проведення всеукраїнського референдуму

4.1. Основні стадії організації та проведення всеукраїнського референдуму

Законодавство про всеукраїнський референдум як сукупність матеріальних і процесуальних юридичних норм встановлює порядок його ініціювання, призначення (проголошення), підготовки та проведення.

Дотримання встановленої законодавством процедури організації та проведення всеукраїнського референдуму є необхідною умовою адекватного відтворення в нормативно-правовому акті владного волевиявлення народу, тоді як порушення зазначених процесуальних норм або їх неадекватне тлумачення призводять до спотворення, виголошення самої ідеї народного суверенітету.

Дослідження процесуальних проблем організації та проведення загальнодержавних референдумів у радянський період мали переважно схоластичний характер, що пояснюється відсутністю досвіду проведення таких референдумів в СРСР. Після проведення загальнонаціональних референдумів у колишніх союзних та автономних республіках СРСР дослідження процесуальних проблем організації та проведення цих референдумів відновилися на якісно новому рівні.

Аналіз поглядів учених на процесуальні проблеми загальнодержавного референдуму свідчить про недостатню дослідженість цього питання. Зокрема, не існує навіть єдиної точки зору щодо поняття процедури загальнодержавного референдуму. Її визначають як порядок призначення, підготовки і проведення референдуму, референдар-

ний (референдний) процес тощо. Запропоновані визначення можуть вживатися в науковому обігу за умови розкриття їхнього змісту.

При визначенні порядку організації та проведення всеукраїнського референдуму потрібно уникати ототожнення процедури референдуму із процедурою виборів та законотворчим процесом. Слід зазначити, що деякі вчені якраз наполягають на ідентичності процедури загальнодержавного референдуму із законотворенням. Зокрема, С. Нечаєва поділяє процедуру референдуму на дві стадії: *правопідготовчу* (процес з приводу референдуму) і *правотворчу* (процес референдуму). Болгарський вчений Б. Спасов пропонував виділяти такі фази референдуму: а) *законодавча ініціатива*; б) *обговорення законопроекту*; в) *голосування за закон*⁴¹. Можна погодитися з вченими щодо подібності законотворчого процесу й порядку проведення референдуму, але рішення загальнодержавного референдуму відрізняються за своєю правовою природою від законів, прийнятих парламентом. Проте запропоновані стадії процедури проведення референдуму не охоплюють його організаційно-правові аспекти.

Інші вчені ототожнюють порядок організації і проведення загальнодержавного референдуму з виборчим процесом. Але ці процедури, включаючи ідентичні стадії, суттєво відрізняються за своїми предметами, що зумовлює й відмінності порядку організації та проведення референдуму і виборчого процесу.

Аналіз точок зору щодо порядку організації та проведення загальнодержавного референдуму засвідчує поєднання в цій процедурі багатьох рис, притаманних як законодавчому процесу, так і процедурі виборів за наявності в ній невід'ємних специфічних ознак.

Процедура організації та підготовки всеукраїнського референдуму включає ряд послідовних стадій, врегульованих процесуальними конституційно-правовими нормами, закріпленими в законодавстві про всеукраїнський референдум. Юридичний зміст цих стадій визначає правову природу всієї процедури всеукраїнського референдуму.

⁴¹ Спасов Г. Особенности на законодателния процес при референдума // Социалистическо право. — 1984. — № 12. — С. 4.

Щодо основних стадій процедури загальнодержавного референдуму вчені не дійшли єдиної думки. Зокрема, Ю. В. Крилов виділяє такі стадії референдуму: призначення та підготовка референдуму; агітація за цілі референдуму; проведення голосування; повторне голосування (факультативна стадія). Запропонована модель в цілому відображає основні стадії процедури референдуму, але при цьому не охоплює ряд етапів, зокрема тих, які передують призначенню референдуму та реалізації його рішень.

Вдалою є модель процедури референдуму Ю. А. Дмитрієва та В. В. Комарової. Вони пропонують не тільки перелік стадій процедури референдуму, а й визначають основні етапи на цих стадіях. При цьому вчені називають такі стадії проведення референдуму: а) підготовка референдуму; б) проведення референдуму; в) реалізація його рішень.

На думку М. І. Ставнійчук, референдний процес (іноді його називають референдарним процесом) складається з відносно самостійних процедур, що здійснюються у такій послідовності: а) призначення референдуму; б) підготовка і проведення референдуму; в) голосування і визначення підсумків референдуму; г) опублікування та введення у дію законів та інших рішень, прийнятих на референдумі.

Ця модель змістовна та логічно послідовна. Але в разі її перенесення на процедуру всеукраїнського референдуму слід говорити не тільки про призначення всеукраїнського референдуму, а й про його проголошення відповідно до норм Конституції України.

За Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» процедура всеукраїнського референдуму включає такі процесуальні стадії: ініціювання референдуму; його призначення (проголошення); утворення дільниць для голосування; утворення комісій із всеукраїнського референдуму; реєстрація громадян, які мають право брати участь у ньому; агітація за його цілі; голосування; підрахунок голосів та визначення його результатів; опублікування, введення в дію, зміна або скасування його рішень. В разі народного ініціювання всеукраїнського референдуму утворюються додаткові стадії: створення та реєстрація ініціативних груп; збирання підписів громадян

України на підтримку проведення всеукраїнського референдуму; підрахунок та перевірка цих підписів та ін. Кожна із зазначених стадій врегульована відповідними правовими нормами Закону про референдуми. Проте наведений перелік стадій не вичерпує змісту процесуального провадження всеукраїнського референдуму.

Зокрема, ні Конституцією України, ні Законом про референдуми не визначається стадія реалізації рішень всеукраїнського референдуму. Її наявність логічно впливає з юридичної сили рішень всенародного голосування, реалізація яких носить комплексно-правовий характер, властивий реалізації інших законів. Крім того, при підготовці всеукраїнського референдуму не виключається можливість проведення всенародних обговорень.

Аналіз визначених Законом про референдуми процесуальних стадій всеукраїнського референдуму, а також аналіз стадій, Законом не визначених, але логічних з огляду на правову природу процесуального провадження всеукраїнського референдуму, дає можливість визначити три основні стадії всеукраїнського референдуму — *підготовчу, основну та завершальну*. Кожній із цих стадій властиві певні етапи, сутність яких визначає зміст процедури всеукраїнського референдуму.

1. Підготовча стадія:

- ◎ ініціювання всеукраїнського референдуму;
- ◎ інформування громадян про його ініціювання;
- ◎ агітація «за» або «проти» винесення визначеного питання на всеукраїнський референдум;
- ◎ всенародні або парламентські обговорення (факультативний етап).

2. Основна стадія:

- ◎ призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму;
- ◎ його організація;
- ◎ агітація «за» або «проти» проекту, який виноситься на всеукраїнський референдум;
- ◎ голосування;
- ◎ встановлення результатів всеукраїнського референдуму;
- ◎ визначення та оприлюднення його рішень;
- ◎ проведення повторного всеукраїнського референдуму (факультативна стадія).

3. Завершальна стадія:

- ◎ виконання рішень всеукраїнського референдуму;
- ◎ правова відповідальність за невиконання рішень всеукраїнського референдуму.

Винятково важливий характер має підготовча стадія всеукраїнського референдуму, оскільки дотримання всіх процесуальних вимог на цьому етапі значною мірою визначає факт його проведення чи не проведення. Підготовча стадія всеукраїнського референдуму передбачає етап його ініціювання українським народом.

Ініціювання всеукраїнського референдуму народними депутатами можливе лише в разі зміни відповідних розділів Конституції або необхідності проведення ратифікаційного референдуму з метою надання парламентському закону вищої юридичної сили. Винесення на всеукраїнський референдум інших рішень, підтриманих більшістю народних депутатів України, недоцільне, оскільки вони можуть бути прийнятими і самим парламентом.

Більш перспективним є ініціювання всеукраїнського референдуму на вимогу громадян України. Народне ініціювання може охоплювати широке коло питань і при дотриманні передбачених законодавством процесуальних вимог має імперативний характер. Це зобов'язує Президента проголосити всеукраїнський референдум на їхню вимогу, підтверджену збиранням 3 млн підписів громадян України. Президент України в такому випадку видає Указ про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Тенденція до ускладнення процедури народного ініціювання загальнодержавних референдумів притаманна більшості країн СНД, що зумовлюється особливостями перехідного періоду в розвитку цих держав. В подальшому, в міру стабілізації громадянського суспільства, законодавство про референдуми може бути лібералізоване за рахунок зменшення квоти підписів.

Ініціювання проведення всеукраїнського референдуму на вимогу громадян не є абстрактною юридичною моделлю. Це підтверджує досвід збирання підписів на вимогу проведення всеукраїнського референдуму в 1999–2000 рр. За досить короткий термін — з 7 грудня 1999 р. до 15 січня 2000 р. — Центральна виборча комісія зареєструвала 3 947 955 підписів громадян України, що ма-

ють право голосу, на вимогу проведення всеукраїнського референдуму. При цьому 100 362 підписи було зібрано в Автономній Республіці Крим, 121 929 — у Вінницькій області, 102 043 — Волинській, 282 607 — Дніпропетровській, 402 114 — Донецькій, 31 828 — Житомирській, 154 520 — Закарпатській, 199 995 — Запорізькій, 149 545 — Івано-Франківській, 184 325 — Київській, 121 420 — Кіровоградській, 355 314 — Луганській, 251 922 — Львівській, 138 149 — Миколаївській, 52 840 — Одеській, 106 378 — Полтавській, 123 629 — Рівненській, 8000 — у Сумській, 24 087 — Тернопільській, 151 282 — Харківській, 20 860 — Херсонській, 119 419 — Хмельницькій, 203 153 — Черкаській, 105 008 — Чернівецькій, 127 099 — Чернігівській, 310 127 — м. Києві та 0 — м. Севастополі⁴². Втім збирання підписів громадян України на вимогу проведення всеукраїнського референдуму в короткі терміни вимагає високого рівня організованості та централізації процедури цього збирання. Нині в Україні така організаційна робота може бути проведена лише політичними силами, що мають сильні позиції як у центрі, так і в регіонах: найбільш впливовими політичними партіями, партійними блоками, в окремих випадках громадськими об'єднаннями та профспілками.

Право збирання підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму відповідно до ст. 15 Закону про референдуми належить ініціативним групам всеукраїнського референдуму. Такі групи утворюються на зборах громадян України, в яких бере участь не менш як 200 осіб, що мають право голосу. Не менш як за 10 днів до проведення зборів їх ініціатори мають письмово повідомити про час, місце і мету зборів сільських, селищних та міських голів. Перед початком зборів проводиться реєстрація їхніх учасників. На зборах обираються голова і секретар зборів та ініціативна група всеукраїнського референдуму в складі 20 громадян України, яка за поданням голів місцевих рад реєструється Централь-

⁴² Протокол Центральної виборчої комісії «Про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 9. — С. 3.

ною виборчою комісією, яка видає ініціативній групі свідоцтво про реєстрацію й присвоює їй порядковий номер. В разі порушення встановлених правил створення ініціативної групи Центральна виборча комісія повинна відмовити їм у реєстрації. Таке рішення ініціативна група може оскаржити у суді за місцем знаходження Центральної виборчої комісії (Печерський районний суд м. Києва).

Законодавство встановлює тримісячний термін збирання підписів громадян під вимогою проведення всеукраїнського референдуму з дня отримання свідоцтва про реєстрацію. Аналогічні терміни збирання підписів встановлені в законодавстві про референдуми інших колишніх союзних республік. Цей термін є виправданим, оскільки його подовження може призвести до втрати актуальності питання, що виноситься на всенародне голосування.

Після завершення збирання підписів ініціативна група в триденний термін складає підсумковий протокол. В протоколі зазначаються загальна кількість зібраних підписів; дата реєстрації ініціативної групи та її порядковий номер; дата закінчення збирання підписів. Засвідчення підписів та перевірка їхньої достовірності на місцях покладається на сільських, селищних та міських голів.

Підписні листи за актом передаються на зберігання у встановленому законом порядку, після чого в тижневий термін ініціативна група передає підсумковий протокол, акт і вимогу про проведення всеукраїнського референдуму до Центральної виборчої комісії.

Підрахунок підписів громадян та їх вибіркова перевірка покладаються саме на Центральну виборчу комісію. За Законом про референдуми після цього питання про проведення всеукраїнського референдуму виноситься на сесію Верховної Ради. Проте Конституція наділила правом призначати всеукраїнський референдум на вимогу громадян України Президента України. В новому законі про всеукраїнський референдум було б доцільно закріпити положення про право Президента ухвалити рішення, запропоноване громадянами як предмет всеукраїнського референдуму, без його проведення.

Найбільш типовими помилками в роботі зборів громадян при обранні ініціативної групи є: відсутність голо-

сування з питань, що виносилися на збори, та неправильне документальне оформлення протоколу зборів; внесення до списку громадян, що брали участь в загальних зборах неповнолітніх, іноземців, фіктивних осіб; невідповідність питання всеукраїнського референдуму, яке обговорювалося на зборах, питанню, зазначеному в протоколі зборів.

Характерною помилкою в роботі ініціативних груп всеукраїнського референдуму є неправильне заповнення підписних листів, зокрема, заповнення граф підписного листа не двома особами (громадянином і членом ініціативної групи), а лише членом ініціативної групи; зазначення в підписному листі тільки прізвища та ініціалів громадянина; включення підписів іноземців та громадян України, що не набули повноліття. Голови місцевих рад в окремих випадках ігнорували свої повноваження щодо перевірки підписів.

Зазначені недоліки пояснюються недосконалістю правового регулювання процедури всеукраїнського референдуму, відсутністю досвіду його проведення та низьким рівнем інформаційного забезпечення референдних кампаній.

Важливою частиною підготовчої стадії проведення всеукраїнського референдуму є інформування населення про проведення всеукраїнського референдуму, зміст якого полягає в доведенні уповноваженими органами через засоби масової інформації відомостей про хід організації та підготовки всеукраїнського референдуму. Зокрема, ст. 8 Закону про референдуми передбачає, що засоби масової інформації повинні висвітлювати хід не тільки проведення, а й підготовки всеукраїнського референдуму. Далі Закон конкретизує це положення лише в нормі про необхідність публікації відомостей про реєстрацію ініціативних груп всеукраїнського референдуму в пресі. Завдання інформування населення про хід організації та підготовки всеукраїнського референдуму доцільніше покласти на Центральну виборчу комісію, яка має, з одного боку, забезпечити висвітлення в засобах масової інформації офіційних даних про хід організації та підготовки всеукраїнського референдуму, а з іншого — належну роз'яснювальну роботу серед населення та суб'єктів організації та проведення всеукраїнського референдуму.

Офіційні дані про хід організації та підготовки всеукраїнського референдуму потрібно оприлюднювати в офіційних державних виданнях у формі бюлетенів та повідомлень Центральної виборчої комісії. Роз'яснювальна робота серед населення повинна здійснюватися спільно з місцевими радами засобами, наявними у кожному регіоні (міське радіо, телебачення, преса тощо). Важливим завданням Центральної виборчої комісії є й інформування ініціативних груп, сільських, селищних та міських голів з процесуальних питань щодо організації та підготовки всеукраїнського референдуму, яке доцільно проводити на нарадах та в спеціальних інструкціях і брошурах, що мають містити методичні рекомендації та зразки заповнення необхідних документів⁴³.

Наступним етапом підготовчої стадії всеукраїнського референдуму є агітація, що передбачає безперешкодні звернення суб'єктів агітації до громадян України з метою оголошення чи неоголошення всеукраїнського референдуму з визначеного питання. Суттєвими перевагами Закону про референдуми є гарантування ним діяльності уповноважених суб'єктів агітації з наданням їм безкоштовних приміщень для зібрань, а також забезпечення можливості використання засобів масової інформації (ст. 8). В законах інших колишніх союзних республік такі гарантії відсутні.

Відповідно до Закону про референдуми правом агітації «за» чи «проти» призначення всеукраїнського референдуму наділені громадяни, політичні партії, громадські організації, масові рухи та трудові колективи. Але це положення є застарілим. Заслужовує на увагу пропозиція Ю. А. Дмитрієва і В. В. Комарової, виходячи із сучасних реалій, вважати суб'єктами агітації на референдумі не всі корпорації громадян, а лише політичні громадські об'єднання.

⁴³ Позитивні приклади: 1. Посібник для членів дільничних комісій по виборах народних депутатів України та виборах депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів 29 березня 1998 року. — К., 1998; Сборник нормативных актов о референдуме Российской Федерации. 16 октября 1990 года — 14 января 1993 года. — М., 1993.

Важливою проблемою процедури всеукраїнського референдуму є питання фінансування агітаційної кампанії. Закон про референдуми зазначає, що підготовка референдуму здійснюється за рахунок республіканського (нині — Державного) бюджету (ст. 11), але це фінансування не покриває всіх витрат, пов'язаних з агітацією уповноважених суб'єктів. Тому фінансування такої агітації має носити комплексний характер і проводитись як з державних коштів, так і з коштів суб'єктів агітації. В новому законі про всеукраїнський референдум було б доцільним закріпити можливість добровільних внесків на агітацію з боку фізичних та юридичних осіб з визначенням кола цих осіб та максимальної суми внесків.

Факультативний етап підготовки всеукраїнського референдуму — всенародні обговорення — проводити не обов'язково, але це дає можливість вчасно скоригувати питання всеукраїнського референдуму з урахуванням думки народу, за винятком питань, що виносяться відповідно до ст. 72 Конституції. Крім того, всенародні обговорення сприяють інформуванню населення про підготовку та цілі всеукраїнського референдуму. Результати всенародних обговорень доцільно узагальнювати і оприлюднювати в засобах масової інформації.

При проведенні конституційного референдуму обов'язковими є парламентські обговорення. Проте їх детальне законодавче регулювання відсутнє. Ця процедура має бути врегульована в законі про регламент Верховної Ради України.

В разі прийняття уповноваженим державним органом рішення про призначення чи проголошення всеукраїнського референдуму настає друга (основна) стадія всеукраїнського референдуму, яка розпочинається з моменту призначення чи проголошення всеукраїнського референдуму.

Призначення чи проголошення всеукраїнського референдуму передбачає видання відповідного нормативно-правового акта (Постанова Верховної Ради чи Указ Президента України), який визначає дату проведення всеукраїнського референдуму та питання, що виносяться на всенародне голосування. Цей акт має бути опублікований в засобах масової інформації в десятиденний термін з моменту прийняття рішення про призначення чи проголошення всеукраїнського референдуму.

З моменту прийняття рішення про проведення всеукраїнського референдуму починається етап його організації, що в процесуально-правовому аспекті визначається правовими діями уповноважених суб'єктів, які полягають у використанні їхніх процесуальних прав і обов'язків для забезпечення процедури проведення референдуму.

В ст. 25 Закону України про референдуми передбачено утворення Центральної комісії з всеукраїнського референдуму, але Конституція визначила утворення постійно діючого державного органу, що забезпечує організацію і проведення загальнонаціональних виборів та всеукраїнського референдуму — Центральної виборчої комісії. Відповідно до п. 2 ст. 15 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» на неї покладається організація, підготовка і проведення всеукраїнського референдуму.

На відміну від загальнонаціональних виборів проведення всеукраїнського референдуму не потребує створення виборчих округів. Відповідно до ст. 23 чинного Закону про референдуми для їх проведення та підрахунку голосів створюються лише дільниці для голосування, що об'єднують від 20 до 3000 громадян, наділених правом голосу. Центральна виборча комісія формує і спрямовує діяльність дільничних комісій з всеукраїнського референдуму, утворює дільниці для голосування, складає списки громадян, що мають право на участь у голосуванні, затверджує форми і текст бюлетенів для голосування, а також формує кошторис всеукраїнського референдуму.

При складанні кошторису враховуються видатки Центральної виборчої комісії та дільничних комісій, витрати на друкування бюлетенів та документації тощо. Аналіз кошторисів, що склалися для проведення загальнодержавних референдумів в Україні, свідчить про високу вартість всеукраїнського референдуму для державного бюджету⁴⁴. Тому поряд з видатками державного бюджету

⁴⁴ Зокрема, кошторис проведення референдуму СРСР 17 березня 1991 р. на території УРСР складав 22 439 000 крб. (Архів Верховної Ради України. — Ф. 1. — Оп. 28. — Спр. 117), а кошторис проведення всеукраїнського референдуму з питань довіри (недовіри) Президенту та Верховній Раді України 26 вересня 1993 р. передбачав видатки в розмірі 221 000 млн крб. (Архів Верховної Ради України. — Ф. 1. — Оп. 28. — Спр. 147).

ту доцільно врегулювати можливість фінансування всеукраїнського референдуму і з інших джерел (добровільні внески, кошти політичних об'єднань тощо).

На основній стадії проведення всеукраїнського референдуму винятково важливу роль відіграє агітація уповноважених суб'єктів за або проти прийняття закону чи іншого рішення, що є предметом референдуму. Агітація починається з моменту прийняття рішення про проведення всеукраїнського референдуму і припиняється за день до голосування.

Законодавство не містить детальної регламентації процедури агітації, лише забороняючи її в день голосування, що тягне за собою адміністративну відповідальність на підставі ст. 186⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення. Проте аналіз архівних матеріалів референдуму СРСР на території Української РСР і всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. свідчить, що агітація в день голосування була не єдиним правопорушенням встановлених положень про агітацію під час всеукраїнського референдуму⁴⁵.

З метою упередження правопорушень, пов'язаних з агітацією, доцільно розробити й ввести в дію Кодекс України про вибори та референдуми в Україні. Такий Кодекс повинен врегулювати правовий статус суб'єктів агітації в процесі всеукраїнського референдуму, форми здійснення агітації, обмеження агітаційної кампанії та розширити перелік правопорушень, пов'язаних з агітацією на всеукраїнському референдумі, які б передбачали диференційну конституційну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Зокрема, було б доцільним закріплення в цьому Кодексі норм щодо конституційно-правової відповідальності у формі визнання результатів голосування на всеукраїнському референдумі недійсними в разі суттєвих порушень встановлених положень процедури агітації.

Найважливішим етапом проведення всеукраїнського референдуму є голосування, що в процесуально-

⁴⁵ Зокрема, зафіксовані факти агітації з боку членів окружних і дільничних комісій, нанесення агітаційних текстів на бюлетені для голосування тощо, (Архів Верховної Ради України. — Ф. 1. — Оп. 28. — Спр. 117 та 142).

му відношенні закріплює трансформацію народної волі в закон або інше важливе рішення імперативно-го характеру. Власне на момент голосування уже об'єктивно існує воля народу, яка формується в процесі підготовки до голосування у кожного виборця окремо, але до моменту голосування лишається невідомою.

Голосування громадян України на всеукраїнському референдумі проводиться з 7 до 20 години на дільницях, про місце розташування і час роботи яких громадяни сповіщаються не пізніше як за 10 днів до початку голосування. Відповідальність за організацію голосування, забезпечення таємниці волевиявлення громадян, обладнання приміщень і підтримання в них потрібного порядку покладається Законом на дільничні комісії із всеукраїнського референдуму.

В новому Законі про всеукраїнський референдум було б доцільно розширити повноваження дільничних комісій щодо координації діяльності державних та громадських органів і відповідальних посадових осіб, зобов'язаних сприяти дільничним комісіям. Таке нормативне положення дало б змогу врегулювати ряд організаційних та матеріально-технічних проблем, зокрема щодо надання приміщень для голосування та їхнього обладнання, організації голосування в місцях перебування громадян, які за станом здоров'я чи з інших причин не можуть прийти в приміщення для голосування тощо.

Голосування на всеукраїнському референдумі здійснюється громадянами України особисто і безпосередньо в момент заповнення бюлетеня шляхом викреслювання в ньому одного з двох слів: «так» або «ні». Контроль за волевиявленням громадян України на всеукраїнському референдумі виключається.

Вільний характер волевиявлення на всеукраїнському референдумі та умови визнання чинності результатів всеукраїнського референдуму породжують проблему *абсентеїзму*, відому з давніх часів. Так, у Швейцарії ще в XVI ст. в деяких кантонах була запроваджена практика, за якою кожен виборець мав привести на референдум двох громадян, що мали право голосу.

Пізніше, у XIX ст., абсентеїзм намагалися подолати впровадженням виборчого обов'язку, але це виявилось малоефективним, до того ж виборчий обов'язок супере-

чить демократичним принципам виборчого права. Проблема абсентеїзму може бути частково вирішеною за рахунок вдосконалення технології голосування громадян України в місцях їх перебування та розширення кола учасників всеукраїнського референдуму, що мають право проголосувати достроково.

Наступним етапом всеукраїнського референдуму є встановлення його результатів. На цьому етапі перед Центральною виборчою комісією постають два важливих питання: встановити, чи відбувся всеукраїнський референдум і яким є його рішення. Проблема визначення дійсності результатів референдуму зводиться до перевірки додержання певних вимог, від виконання (або невиконання) яких залежить: відбувся (або ні) референдум; референдум схвалений (або ні).

Якщо встановлені Законом вимоги щодо порядку голосування на всеукраїнському референдумі виконані, то індивідуальна воля виборців, виражена на всеукраїнському референдумі, стає державною волею і має, в свою чергу, визначені юридичні наслідки. Дійсність всеукраїнського референдуму визначається не тільки дотриманням процедури голосування, але й кількістю громадян України, які взяли участь у голосуванні.

Всеукраїнський референдум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь не менш як половина громадян, внесених у списки для голосування, а всеукраїнський референдум з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України — коли в ньому взяли участь не менш як дві третини громадян України. Підвищені кількісні критерії мають бути встановлені й для конституційного всеукраїнського референдуму та всеукраїнського референдуму з питання зміни території України з огляду на важливість наслідків таких референдумів.

Якщо на підставі протоколів територіальних комісій із всеукраїнського референдуму результати голосування визнаються дійсними, визначається рішення всеукраїнського референдуму.

Проект закону чи іншого рішення вважається ухваленим громадянами України, якщо за нього на референдумі подано більшість дійсних голосів виборців. Новий закон про всеукраїнський референдум має встановити дифе-

ренційну квоту голосів для визнання ухваленого закону чи іншого рішення всеукраїнського референдуму залежно від предмета голосування.

Остаточний результат всеукраїнського референдуму закріплюється постановою Центральної виборчої комісії на підставі протоколу про його результати. Постанова щодо рішення всеукраїнського референдуму публікується не пізніше як на десятий день після його проведення. При цьому державний орган вирішує виключно технічне питання про прийняття (неприйняття) українським народом законопроекту чи проекту іншого рішення, винесеного на голосування.

Певні проблеми виникають у зв'язку з питанням про доцільність промульгації закону, прийнятого на всеукраїнському референдумі, з боку Президента України. Рішення всеукраїнського референдуму носять імперативний характер і не потребують затвердження з боку будь-якого органу державної влади. Але деякі вчені висловлюють думку про необхідність зазначеної промульгації⁴⁶. Для України таке явище неприйнятне, оскільки відповідно до п. 29 ст. 106 Конституції України глава держави затверджує виключно законодавчі акти, прийняті Верховною Радою України, а закони, прийняті на всеукраїнському референдумі, набирають чинності з моменту підтвердження їхньої підтримки на референдумі.

Якщо всеукраїнський референдум визнається таким, що не відбувся через грубі порушення закону, повторний всеукраїнський референдум може бути призначений уповноваженим державним органом у місячний термін. Коли всеукраїнський референдум відбувся, незалежно від його рішення новий всеукраїнський референдум з даного питання може бути проведений не раніше ніж через 5 років після цього.

Завершальна стадія всеукраїнського референдуму визначається виконанням його рішень та відповідальністю уповноважених суб'єктів у разі їх невиконання. Оскільки закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, може бути змінений чи скасований виключно шляхом проведення нового всеукраїнського референду-

⁴⁶ Дмитриев Ю. А., Комарова В. В. Вказана праця. — С. 108.

му, його слід вважати таким, що має вищу юридичну силу. Водночас реалізація рішень всеукраїнського референдуму в процесуальному відношенні тотожна загальній теорії і правовій практиці реалізації парламентських законів. Ідентичною є і правова відповідальність за невиконання рішень всеукраїнського референдуму.

Закон про референдуми, як уже згадувалось, не визначає завершальної стадії всеукраїнського референдуму. Цей недолік має бути врахований у новому законі шляхом закріплення у ньому прямих чи бланкетних норм щодо загального порядку реалізації рішень всеукраїнського референдуму. Більш детально процедура виконання рішень всеукраїнського референдуму та юридичної відповідальності за їх виконання повинна бути врегульованою у Кодексі України про вибори та референдуми в Україні.

Аналіз процедури всеукраїнського референдуму дає можливість зробити такі висновки:

Процедура всеукраїнського референдуму складається з послідовних і взаємозумовлених стадій — підготовчої, основної та завершальної, що визначають порядок його підготовки, організації, проведення та реалізації його рішень. Кожна із зазначених стадій складається з етапів, які визначають основні процесуальні вимоги до дії уповноважених суб'єктів всеукраїнського референдуму.

Підготовча стадія передуює призначенню (проголошенню) всеукраїнського референдуму і передбачає ініціювання його уповноваженими суб'єктами, інформування громадян про це ініціювання, агітацію «за» чи «проти» винесення певного питання на всеукраїнський референдум, а в окремих випадках — всенародні або парламентські обговорення.

Основна стадія настає після призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму уповноваженим органом. Основна стадія полягає власне в організації та проведенні референдуму. Кульмінаційним етапом її є голосування громадян України, встановлення результату голосування та визначення рішення всеукраїнського референдуму.

Завершальна стадія настає після визначення всеукраїнського референдуму таким, що відбувся, і встанов-

лення його результатів. Заключна стадія — це власне реалізація рішень референдуму за наявності правової відповідальності уповноважених органів за виконання цих рішень.

Обмежений досвід практикування всеукраїнського референдуму й недосконалість законодавства про нього зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень процесуальних проблем всеукраїнського референдуму.

4.2. Гарантії всеукраїнського референдуму

Гарантії всеукраїнського референдуму мають комплексний характер. За змістом вони поділяються на гарантії права громадянина щодо участі у всеукраїнському референдумі та гарантії інституту всеукраїнського референдуму як складової конституційного ладу України.

Проблема гарантій всеукраїнського референдуму малодосліджена, хоча дослідженню гарантій конституційного ладу України та гарантій прав і свобод людини й громадянина присвячено досить багато наукових праць. Загальні теоретичні положення про конституційно-правові гарантії, викладені у працях радянських вчених та сучасних українських науковців, створили теоретичне підґрунтя для дослідження проблеми гарантій всеукраїнського референдуму.

Виходячи з поділу будь-яких гарантій на загальні й спеціальні, всеукраїнський референдум як інститут національного права також пов'язаний із системою загальних та спеціальних гарантій.

Зміст гарантій всеукраїнського референдуму визначається комплексом умов та засобів, що забезпечують громадянам України, наділеним виборчим правом, реально усвідомлену свободу волевиявлення на всеукраїнському референдумі. Гарантії всеукраїнського референдуму взаємопов'язані між собою і є якісно однорідними. Водночас зазначені гарантії підлягають класифікації.

Єдиної точки зору на класифікацію гарантій виборчого права взагалі та всеукраїнського референдуму зокрема не існує. Цікава пропозиція О. В. Зінов'єва поділяти

спеціальні гарантії виборчого права на: *політичні, організаційні, матеріальні* гарантії; правові санкції⁴⁷. Така класифікація прийнятна для гарантій всеукраїнського референдуму, але потребує суттєвих доповнень.

Загальні гарантії всеукраїнського референдуму доцільно визначити за сферами конституційного ладу і відповідно поділяти на політичні, економічні, соціальні, духовні (культурні) гарантії, з яких кожна спирається на відповідні сфери суспільного та державного життя в Україні. Вказані гарантії забезпечують право українського народу самостійно вирішувати важливі справи суспільного і державного життя України через проведення всеукраїнського референдуму та виражають готовність держави гарантувати це право.

Політичні гарантії всеукраїнського референдуму — це передусім демократизм конституційного ладу України, її політичної системи, наявність демократичного правового режиму в державі, що визначається рівноправністю виборців, свободою агітації, вільним волевиявленням та контролем за дотриманням законності при проведенні всеукраїнського референдуму.

Економічні гарантії всеукраїнського референдуму полягають в обов'язку держави брати на себе фінансово-матеріальне забезпечення організації та проведення всеукраїнського референдуму. Держава зобов'язана гарантувати фінансування всеукраїнського референдуму за затвердженим кошторисом; агітаційної кампанії, а також в межах законодавства відшкодування матеріальних збитків, пов'язаних із сприянням уповноваженим суб'єктам у підготовці й проведенні всеукраїнського референдуму. З огляду на високу вартість всеукраїнського референдуму економічні гарантії є важливою запорукою його проведення.

Соціальні гарантії полягають у беззастережному функціонуванні інститутів розвиненого громадянського суспільства, упередженні кризових явищ у суспільстві, нівеляції існуючих суперечностей між

⁴⁷ *Зиновьев А. В.* Гарантии свободы выборов представительных органов // Государство и право. — 1995. — № 1. — С. 16.

соціальними групами населення, які можуть особливо загостритися під час проведення всеукраїнського референдуму із суспільно значущих проблем.

Духовні (культурні) гарантії всеукраїнського референдуму визначаються існуючими системами освіти, виховання, науки, культури, мистецтва, інформації в державі та стійкими історичними традиціями народоправства. В комплексі все це визначає формування у громадянина правової культури, необхідної для його осмисленої реалізації права на участь у всеукраїнському референдумі. Проблема створення духовних (культурних) гарантій гостро стоїть в українському суспільстві з огляду на те, що за радянської доби в силу ослабленості та заформалізованості інститутів безпосередньої демократії ця форма гарантій була невитребуваною.

Спеціальні гарантії всеукраїнського референдуму поділяються на **нормативно-правові** та **організаційно-правові**.

Нормативно-правові гарантії всеукраїнського референдуму характеризуються сукупністю закріплених норм права, що визначають загальні принципи участі громадянина у всеукраїнському референдумі; коло учасників та предмет всеукраїнського референдуму; порядок підготовки, організації та його проведення; юридичну відповідальність у разі порушення встановлених законодавством положень про всеукраїнський референдум. За своєю правовою природою нормативно-правові гарантії закріплюються в нормах-принципах, процесуальних нормах, які встановлюють юридичні обов'язки учасників всеукраїнського референдуму, та нормах права, що встановлюють юридичну відповідальність за порушення законодавства про всеукраїнський референдум.

Норми-принципи встановлюють основні засади участі громадянина у всеукраїнському референдумі. В них закріплюють як основні, так і додаткові принципи всеукраїнського референдуму, якщо вони не суперечать основним. Конституція України визначає загальні принципи виборчого права при виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування. Будучи конституційно закріпленими для однієї з форм безпосередньої демократії — виборів, зазначені принципи поширюються й на

інші її форми, в тому числі на всеукраїнський референдум.

Процесуальні норми регламентують порядок підготовки, організації та проведення всенародного голосування та порядок реалізації його рішень. Дотримання встановленої законодавством процедури всеукраїнського референдуму є однією з важливих гарантій права громадянина на безпосереднє управління державними справами. Порухення процедури всеукраїнського референдуму ставить під сумнів законність його результатів.

Норми права встановлюють юридичні обов'язки суб'єктів, уповноважених ініціювати, призначати (проголосувати), організувати, проводити всеукраїнський референдум і реалізувати його рішення. Юридичні обов'язки таких суб'єктів забезпечують правомірну поведінку останніх на всіх стадіях всеукраїнського референдуму, в разі порушення якої настає їхня відповідальність, яка також є однією з нормативно-правових гарантій всеукраїнського референдуму.

На необхідності встановлення юридичної відповідальності за порушення законодавства про референдуми наголошували ще радянські вчені, але за умов відсутності правового механізму реалізації права громадян на участь в референдумі СРСР будь-які правові санкції щодо порушення зазначеного права фактично були неможливі.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про всеукраїнський референдум передбачає негативну реакцію держави на порушення права громадянина на участь у всеукраїнському референдумі, виражену у відповідній правовій формі засудження як самого правопорушення, так і його суб'єкта. Запропоноване визначення дає можливість виділити характерні ознаки юридичної відповідальності за порушення законодавства про всеукраїнський референдум.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про всеукраїнський референдум включає такі складники: наявність визначених правових санкцій як міри відповідальності за порушення такого законодавства; доведена винність суб'єкта всеукраїнського референдуму в правопорушенні; обов'язковість стану примусу до виконання встановлених законодавством санкцій. Законодавством установається процесуальна форма реалізації

юридичної відповідальності за порушення законодавства про всеукраїнський референдум.

Загальні положення про юридичну відповідальність у законодавстві про референдуми закріплюються ст. 10 Закону про референдуми. Закон визначає, що до юридичної відповідальності притягуються особи, які перешкоджають шляхом насильства, обману чи погроз або іншим шляхом вільному здійсненню громадянином права брати участь у референдумі, вести до дня голосування агітацію, а також члени комісії з референдуму та посадові особи, які вчинили підробку документів, свідомо неправильно підрахували голоси, порушили таємницю голосування або допустили інші порушення Закону. Ця стаття відсилає до чинного адміністративного та кримінального законодавства, норми якого деталізують конкретні міри покарання за вказані правопорушення.

Юридична відповідальність за порушення права громадян на участь у всеукраїнському референдумі носить комплексний характер і поділяється на такі види: конституційно-правова; адміністративно-правова; кримінально-правова; цивільно-правова відповідальність.

Конституційно-правова відповідальність за порушення права громадянина на участь у всеукраїнському референдумі діє у вигляді узагальнених фундаментальних принципів. Конституція України не містить переліку правових санкцій щодо порушення конституційних положень, які закріплюють право громадянина України на участь у всеукраїнському референдумі.

Такі санкції визначає адміністративне та кримінальне законодавство. Втім у новому законі про всеукраїнський референдум було б доцільно закріпити положення про конституційно-правову відповідальність за порушення положень законодавства про референдуми і передбачити (в разі таких порушень) конституційно-правову санкцію визнання результатів такого референдуму недійсними.

Кодекс України про адміністративні правопорушення в ст. 186⁴ встановлює адміністративну відповідальність у вигляді накладання штрафу за публічні заклики або агітацію до бойкотування референдуму, перешкоджання членам ініціативної групи у збиранні підписів громадян

під вимогою про проведення голосування, будь-яку агітацію в день проведення референдуму, видачу членами дільничної комісії з референдуму бюлетенів для голосування за інших осіб, втручання у роботу комісій з референдуму, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних з підрахунком голосів або визначенням результатів референдуму.

Ст. 129¹ Кримінального кодексу України передбачає кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк від одного до п'яти років, виправних робіт на строк до двох років, штрафу в розмірі до десяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати за дії, що перешкоджають у формі насильства, обману, погроз, підкупу здійсненню громадянином права брати участь у референдумі, а також за агітацію у день проведення референдуму.

Ті самі дії, вчинені членом комісії з референдуму або іншою службовою особою, караються позбавленням волі на строк від одного до п'яти років, виправними роботами на строк до двох років або накладанням штрафу в розмірі від семи до п'ятнадцяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Підробка документів референдуму, приписка, свідомо неправильний підрахунок голосів, порушення таємниці голосування, вчинені членом комісії з референдуму або іншою службовою особою, караються позбавленням волі на строк до двох років чи штрафом від семи до п'ятнадцяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Законодавство України про всеукраїнський референдум визначає можливості цивільно-правової відповідальності за порушення права громадянина на участь у всеукраїнському референдумі. Така відповідальність передбачена главою 30 Цивільно-процесуального кодексу України «Скарги на неправильності в списках виборців та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі».

Організаційно-правові гарантії всеукраїнського референдуму покладаються на систему суб'єктів, уповноважених здійснювати судовий і позасудовий контроль за дотриманням законодавства про референдуми.

Важливим гарантом права громадянина на участь у всеукраїнському референдумі є український народ, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Законодавець визнає за українським народом право приймати закони та інші важливі рішення суспільного і державного життя на всеукраїнському референдумі. В разі дотримання встановлених законодавством вимог проведення референдуму народна воля трансформується в державну волю, виражену в законі чи іншому рішенні, що носить імперативний характер. Якщо ж винесене на всеукраїнський референдум питання є нелегітимним, український народ має право проголосувати проти нього.

Ще однією гарантією права громадянина на участь у всеукраїнському референдумі є імперативний характер народної ініціативи.

Гарантом права громадянина на всеукраїнський референдум виступає держава в цілому, оскільки відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини й громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Крім того, держава гарантує право громадянина на участь у всеукраїнському референдумі, покладаючи забезпечення цього права на центральні і місцеві органи державної влади.

Президент України за Конституцією є гарантом її дотримання та гарантом прав і свобод людини і громадянина, до яких належить і право громадянина на участь у всеукраїнському референдумі. Крім того, згідно зі ст. 72, п. 6 ст. 106 Президент України наділений виключними повноваженнями призначати конституційний референдум та проголошувати всеукраїнський референдум на вимогу громадян України.

Верховна Рада України визначає в законах порядок реалізації права громадян на участь у всеукраїнському референдумі, має право відповідно до ст. 72, п. 2 ст. 85 Конституції призначати всеукраїнський референдум з питання про зміну території України. Конституція України також закріплює право громадянина звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55).

Кабінет Міністрів України, відомства та виконавчі органи влади на місцях як гаранті права громадянина на участь у всеукраїнському референдумі сприяють комісі-

ям із всеукраїнського референдуму в його підготовці. Саме на органи виконавчої влади покладається матеріально-технічне забезпечення процедури всеукраїнського референдуму. Різнобічне сприяння комісіям із всеукраїнського референдуму здійснюється органами місцевого самоврядування.

Гарантом права громадянина на всеукраїнський референдум є й система суб'єктів, уповноважених здійснювати судовий та позасудовий контроль за дотриманням законодавства про всеукраїнський референдум.

Судовий контроль покладається на органи правосуддя. Ст. 55 Конституції України гарантує захист права громадянина на участь у всеукраїнському референдумі судами. Кожному громадянину гарантується право оскаржити в судовому порядку рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів всеукраїнського референдуму, які перешкоджають здійсненню його права на участь у цьому референдумі. Якщо всі засоби національного правового захисту вичерпано без належних результатів, громадянин має право звернутися до міжнародних судових установ. Таким чином, судовий контроль за дотриманням права громадянина на всеукраїнський референдум здійснюється національними та міжнародними судами.

Позасудовий контроль за законністю всеукраїнського референдуму покладається на систему державних органів та уповноважених громадських організацій.

Вищий нагляд за виконанням законодавства про референдуми здійснюється Генеральним Прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами, на що вказує ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України. Втім на практиці органи прокуратури здійснюють нагляд лише на підставі звернень громадян. Це особливо підсилює роль в дотриманні законодавства про референдуми суб'єктів, уповноважених здійснювати при цьому позасудовий контроль.

Контроль в процесі всеукраїнського референдуму здійснюється через систему комісій, представниками і спостерігачами, народними депутатами України всіх рівнів, сільськими, селищними та міськими головами.

Провідна роль в організації і проведенні всеукраїнського референдуму, а також контролі за дотриманням законності при цьому належить системі

комісії із всеукраїнського референдуму, побудованій за ієрархічним принципом. Повноваження Центральної виборчої комісії та територіальних комісій із всеукраїнського референдуму визначаються законодавством. Закон України про референдуми надає право контролю за дотриманням законодавства про референдуми головам місцевих рад.

Контроль за законністю проведення всеукраїнського референдуму покладається також на представників трудових колективів, політичних партій, профспілок та інших громадських об'єднань, колективів середніх і вищих закладів освіти, зібрань виборців за місцем їх проживання, військовослужбовців у військових частинах та народних депутатів України всіх рівнів. Видається обґрунтованим визначити правовий статус представників від зібрань громадян за місцем їх проживання та представників ініціативних груп всеукраїнського референдуму. Контроль за дотриманням законодавства про всеукраїнський референдум уповноважені здійснювати також іноземні та міжнародні спостерігачі, які пройшли відповідну процедуру реєстрації.

Винятково важливе значення в системі організаційно-правових гарантій всеукраїнського референдуму відіграють засоби масової інформації, здатні ефективно сприяти контролю за дотриманням законодавства про референдуми, оперативно оголошуючи резонансні порушення права громадянина на участь у такому референдумі.

До системи організаційно-правових гарантій всеукраїнського референдуму можна включити й окремих громадян України, які безпосередньо визначають результат народного волевиявлення та його характер, а також наділені правом здійснювати контроль за дотриманням законності як у складі комісій, бути спостерігачами.

Аналіз гарантій всеукраїнського референдуму дає підстави зробити наступні висновки.

Виходячи з пріоритету прав та свобод особи і громадянина, держава не тільки закріплює інститут всеукраїнського референдуму, а й бере на себе обов'язок гарантувати кожному громадянину України право на участь у всеукраїнському референдумі.

Гарантії всеукраїнського референдуму визначаються комплексом умов та засобів, що забезпечують громадянам України, наділеним виборчим правом, реально усвідомлювати свободу волевиявлення на всеукраїнському референдумі.

Система гарантій всеукраїнського референдуму не є вичерпною і може вдосконалюватися та розширюватися.



Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 року

Останні роки в Україні позначені посиленням соціально-економічної кризи та суперечностей між Верховною Радою України та Президентом України. Зазначені кризові явища загострилися у зв'язку з неспроможністю парламенту вчасно прийняти Державний бюджет України на 2000 р., поданий Кабінетом Міністрів. До того ж сам парламент розколовся на «більшість» та «меншість».

У цей період ініціативна група всеукраїнського референдуму, створена на зборах громадян України в м. Житомирі 7 грудня 1999 р., оскаржила в судовому порядку Постанову Центральної виборчої комісії № 444 «Про подання міського голови м. Житомира щодо реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму» від 4 грудня 1999 р. про відмову цій ініціативній групі в реєстрації. Печерський районний суд м. Києва своїм рішенням від 21 грудня 1999 р. задовольнив скаргу, визнавши дії Центральної виборчої комісії щодо відмови у реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму неправомірними, скасував її Постанову № 444 і зобов'язав Центральну виборчу комісію зареєструвати зазначену ініціативну групу. На виконання судового рішення Центральна виборча комісія видала Постанову «Про реєстрацію ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, утвореної зборами громадян України у м. Житомирі 7 грудня 1999 року» від 23 грудня 1999 р. Після реєстрації першої ініціативної групи всеукраїнського референдуму почалося збирання підписів громадян на вимогу проведення всеукраїнського референдуму.

Таким чином, через десять років після проведення першого і єдиного всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р., після чотирьох невдалих спроб ініціювати проведення всеукраїнських референдумів на вимогу громадян України, завдяки впливу органів суду ініціювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою набуло логічного завершення.

В установлені чинним законодавством терміни створені та зареєстровані Центральною виборчою комісією ініціативні групи зібрали більш як три мільйони підписів громадян України, які мають право голосу, при цьому в Автономній Республіці Крим, Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Харківській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях та у м. Києві не менш як по сто тисяч підписів громадян України на вимогу проведення всеукраїнського референдуму⁴⁸.

На виконання вимоги більш як трьох мільйонів громадян України, засвідченої в установленому порядку протоколом Центральної виборчої комісії «Про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 року відповідно до ст. 72 та пункту шостого ст. 106 Конституції України Президент України видав Указ № 65/2000 «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 року⁴⁹. Відповідно до цього Указу на всеукраїнський референдум, проведення якого призначено провести у неділю 16 квітня 2000 року, на голосування винесено шість питань. Згідно з Указом Президента України підготовка і проведення всеукраїнсько-

⁴⁸ Протокол Центральної виборчої комісії «Про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 9. — С. 3.

⁴⁹ Указ Президента України «Про оголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 8. — С. 2.

го референдуму 16 квітня 2000 року покладаються на Центральну виборчу комісію, відповідні територіальні та дільничні комісії, які здійснюють свої повноваження відповідно до Конституції України, Закону України «Про Центральну виборчу комісію» та Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в частині, що не суперечить Конституції України.

На всеукраїнський референдум були винесені такі питання:

1) «Чи висловлюєтеся Ви за недовіру Верховній Раді України XIV скликання і внесення у зв'язку з цим доповнення до частини другої статті 90 Конституції України такого змісту: «а також у разі висловлення недовіри Верховній Раді України на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президенту України для розпуску Верховної Ради України?».

2) «Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення статті 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувавши постійно діючу парламентську більшість, або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України», яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та відповідне доповнення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України?».

3) «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України: «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?»

4) «Чи згодні Ви із зменшенням кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим зміною у частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?».

5) «Чи підтримуєте Ви необхідність формування дво-

палатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?».

б) «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?».

Можливими відповідями на поставлені питання є «Так» чи «Ні».

Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. видається складним за своєю правовою природою. Референдуми з такої кількості питань в Україні не проводилися, хоча світова практика знає приклади проведення загальнодержавних референдумів з багатьох складних питань. Референдуми з багатьох питань дають змогу вирішити певну проблему цілісно і всебічно, заощаджуючи при цьому видатки держави на референдарну кампанію та час виборців.

За змістом і сутністю поняття «референдум» всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. слід вважати імперативним. Отже, результати референдуму матимуть імперативний характер. Противники проведення референдуму, апелюючи до норм Конституції України і вважаючи цей референдум консультативним, висловили думку, що Основний Закон не передбачає можливості проведення консультативного референдуму, а звідси і його проголошення є неконституційним.

Дійсно, Конституція України в ст. 69 визначає: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії». Зміст поняття «референдум» у його класичному значенні передбачає, як правило, прийняття на всенародному голосуванні рішення імперативного характеру, внаслідок чого консультативні референдуми Конституція відносить до інших форм безпосередньої демократії.

Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. є складним за своїм предметом, оскільки питання, винесені на голосування, можна класифікувати і як конституційно-інституційні, і як конституційно-законодавчі. Частина з них тією чи іншою мірою прямо чи опосередковано стосується довіри до діючої Верховної Ради України, інші — внесення змін до Конституції України 1996 р. Проте в будь-якому випадку питання, винесені на всенародне го-

лосування, є важливими для українського народу і вимагають нагального та принципового вирішення.

Питання прийняття Конституції України всеукраїнським референдумом видається дискусійним. На нашу думку, слухною є теза В.М. Шаповала про прийняття Конституції референдумом як про найдемократичніший спосіб її прийняття, оскільки поєднує два механізми прямої демократії — народну ініціативу і власне референдум⁵⁰.

Складність та гострота питань референдуму логічно викликала неоднозначне ставлення до цієї події політичних сил в Україні, які ставили під сумнів конституційність його проведення. Зокрема, голова Української народної партії «СОБОР», народний депутат України А. Матвієнко, даючи оцінку всеукраїнському референдуму, заявив: «сценарій подій, що розгортаються сьогодні в Україні, майже один до одного повторює те, що відбувалося чотири роки тому в сусідній Білорусі»⁵¹. Негативні міркування з приводу референдуму 16 квітня висловлювали й інші парламентарії⁵².

Характерною ознакою нинішньої референдарної кампанії була послаблена агітація «за» та «проти» питань, що виносяться на всенародне голосування, порівняно з дебатами, які точилися навколо проблеми визнання конституційності Указу Президента України № 65/2000. Винятково важливу роль в зазначених дебатах відіграв Конституційний Суд України.

Опозицію щодо проведення референдуму сформували ряд парламентаріїв, які висловлювали сумніви щодо конституційності Указу Президента України № 65/2000 і відповідно до ст. 150 Конституції України та ст. 13, 15, 39, 40, 61, 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» звернулися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо невідповідності Указу Президента України № 65/2000 Конституції України.

⁵⁰ Шаповал В. М. Депутатський індемнітет та імунітет // Юридична енциклопедія: В 6 т. — К., 1998. — Т. 2. — С. 79.

⁵¹ Матвієнко А. Референдум: перемога над своїм народом // Голос України. — 2000. — № 10. — С. 5.

⁵² Беспалий Б. Від референдуму до хаосу лише крок // Голос України. — 2000. — № 38. — С. 3.

Подання до Конституційного Суду України надійшли від 103 та 108 народних депутатів України. У зв'язку з їхньою змістовною близькістю, Конституційний Суд України об'єднав обидва подання в одне провадження по справі. Розгляд конституційного подання розпочався 29 лютого і через невідкладність та важливість питання на розгляд справи було відведено не більше одного місяця.

Судьями-доповідачами по справі виступили П. Євграфов і М. Корнієнко. Уповноваженими за дорученням групи народних депутатів України в складі 108 осіб⁵³ виступили народні депутати України С. П. Головатий та Ю.А. Кармазін. Представником Президента України виступив заступник глави Адміністрації Президента Л. Підпалов.

Парламентарії (група з 108 народних депутатів України) висловили наступні аргументи на доведення неконституційності Указу Президента України № 65/2000:

1. Указ № 65/2000 формально базується на положеннях ст. 72 та п. 6 частини першої ст. 106 Конституції України. Форма постановки винесених на референдум питань вказує на те, що референдум одночасно має як консультативний, так і конституційний характер.

2. Конституція України не містить положень щодо консультативних референдумів.

3. Конституція України чітко регламентує проведення конституційних референдумів: згідно зі ст. 156 Конституції вони призначаються Президентом для затвердження законів, попередньо схвалених Верховною Радою, щодо внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції.

4. Конституція не визначає предмет всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, який проголошує Президент України (ст. 72 та п. 6 частини першої ст. 106 Конституції), але з врахуванням положень ст. 156 предметом всеукраїнського референдуму не можуть бути питання внесення змін до Конституції, що містяться в п.1, 2, 3 та 4 ст. 2 Указу № 65/2000.

⁵³ Фактично — 107 народних депутатів України, оскільки Л.С. Григорович відкликала свій підпис під конституційним поданням (Голос України. — 2000. — № 37. — С. 1).

5. Положення п. 1, 2, 3 та 4 ст. 2 Указу № 65/2000 так само є несумісними із ст. 75 Конституції України, яка визначає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент і тим самим виключає можливість прийняття референдумом закону про зміну Конституції поза парламентом.

6. Питання проведення консультативного референдуму та референдуму за вимогою громадян регламентуються Законом про всеукраїнський та місцеві референдуми, проте відсутнє рішення Конституційного Суду щодо невідповідності Закону в цілому або окремих його частин Конституції України (тобто щодо його конституційності), без чого Центральна виборча комісія не має права застосовувати цей Закон для організації підготовки та проведення референдуму, призначеного Указом № 65/2000.

7. Закону, який би регламентував проведення всеукраїнських референдумів відповідно до вимог Конституції України, не існує.

8. Посилання Указу № 65/2000 на вимогу більш як трьох мільйонів громадян України щодо проведення референдуму, засвідчене протоколом ЦВК «в установленому порядку», не легітимне, оскільки такий порядок може бути встановлено лише Законом. Закону, який би встановлював порядок засвідчення вимоги громадян про проведення консультативного або конституційного референдумів, які призначаються Президентом України відповідно до вимог Конституції України, в Україні не існує.

9. Будь-яка діяльність ЦВК з організації підготовки та проведення референдуму, проголошеного Указом № 65/2000, за відсутності рішення Конституційного Суду щодо конституційності Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми та відсутності Закону про референдуми, схваленого після прийняття Конституції України 1996 р., є порушенням з боку ЦВК ст. 8, 19, 75, 92 (п. 20 частини першої), 147 Конституції України.

10. Загалом Указ № 65/2000 є таким, що суперечить ст. 8, 19, 72, 75, 85, 92, 147, 156 та п. 1 розділу XV (Перехідні положення) Конституції України, якщо виходити з частини четвертої ст. 76, ст. 147, п. 1 ст. 150, абзаца другого частини першої ст. 152, ст. 153 Конституції України, частини першої ст. 1, ст. 2, п. 1 ст. 13, абзаца друго-

го ст. 15, ст. 38, 39, 40, 61, 71 і 73 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Попри схожість питань, висловлених в конституційних поданнях двох груп народних депутатів України, вони мають і певні розбіжності. Зокрема, подання 103 депутатів ставить під сумнів повноваження Президента України визначати зміст бюлетенів для таємного голосування. А відтак частину першу п. 2 Указу № 65/2000 «Включити до бюлетенів для таємного голосування такі питання та можливі відповіді на них:» ці народні депутати України вважають неконституційною.

Конституційні подання народних депутатів України отримали належну оцінку провідних вітчизняних науковців. Слухання справи проводилося в режимі відкритого засідання, а з 15 березня — закритого засідання.

В лютому Україну відвідали експерти Парламентської Асамблеї Ради Європи. Метою візиту було ознайомлення із ситуацією щодо проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. Після візиту ще до закінчення розгляду справи Конституційним Судом України моніторинговий комітет Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЕ) 8 березня 2000 р. затвердив доповідь експертів ПАРЕ «Реформа інституту влади в Україні» і на його основі — проект резолюції. Прийнята резолюція рекомендує утриматись від висновків Венеціанської комісії щодо його відповідності міжнародно-правовим нормам. Ці документи планується винести на розгляд сесії ПАРЕ, що відбудеться 4 квітня у Страсбурзі.

Президент України Л.Д. Кучма, виступаючи на пресконференції у Львові 12 березня 2000 р., назвав «нетичним і некоректним» прийняття резолюції моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи з приводу всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. до рішення Конституційного Суду України.

З метою уникнення інсинуацій з приводу оцінки законності всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. в Європейському співтоваристві Президент України звернувся до Генерального секретаря Ради Європи В. Швіммера та голови Парламентської Асамблеї Ради Європи лорда Рассела-Джонстона з листом, в якому роз'яснив мету і правові принципи референдуму 16 квітня. В листі, зокрема, зазначається, що референдум може й повинен слу-

гувати засобом розв'язання важливих питань суспільного і державного життя.

Факт проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою викликав неабиякий інтерес у громадськості та різних політичних сил в Україні. Народ повірив у можливість безпосередньо, через всеукраїнський референдум розв'язувати найбільш значущі проблеми суспільного та державного життя, а політичні партії почали вбачати в референдумах реальну демократичну інституцію. На користь цього свідчить реєстрація 14 березня 2000 р. ЦВК двох ініціативних груп всеукраїнського референдуму. Ініціаторами альтернативних референдумів виступили ліві партії — Комуністична партія України, Селянська партія України та Прогресивна соціалістична партія України. Ініціативна група, документи на реєстрацію якої подав міський голова м. Чернігова, пропонує винести на референдум питання про закріплення в Конституції України соціальних гарантій, про ліквідацію інституту президентства в Україні та про надання законодавчим органам влади виключного права формувати органи виконавчої влади. Друга ініціативна група наполягає ще й на голосуванні з питання припинення обов'язків України перед МВФ, висловлення недовіри Президенту України та скасування недоторканості глави держави, суддів і народних депутатів.

Розгляд конституційного подання народних депутатів України про неконституційність Указу № 65/2000 та політичні дебати навколо цього питання були вирішені після того, як Конституційний Суд України 27 березня 2000 р. виніс рішення у справі, що було оприлюднене 29 березня 2000 р. У ньому, зокрема, зазначено:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення статті 1, пунктів 2,3,4,5 статті, статей 3,4,5,6,7 Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 року № 65/2000.

Схвалені всеукраїнським референдумом за народною ініціативою питання, викладені в пунктах 2,3,4,5 статті 2 Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою», є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією України, зокрема її розділом

XIII «Внесення змін до Конституції України», та законами України.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), такі положення Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 року № 65/2000:

1) пункту 1 статті 2 Указу, в якому викладено питання: «Чи висловлюєтеся Ви за недовіру Верховній Раді України XIV скликання і внесення у зв'язку з цим доповнення до частини другої статті 90 Конституції України такого змісту: «а також у разі висловлення недовіри Верховній Раді України на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президенту України для розпуску Верховної Ради України?»;

2) пункту 6 статті Указу, в якому викладено питання: «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?».

3. Положення Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою», що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього рішення.

4. Виконання цього рішення покласти на Президента України, Верховну Раду України, Центральну виборчу комісію⁵⁴.

На виконання рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо конституційності Указу Президента №65/2000 та керуючись ст. 152 Конституції України Президент України видав Указ № 548/2000 від 29 березня 2000 року «Про внесення змін до Указу Президента України від 15 січня 2000 року № 65».

Цим Указом Президент постановив:

1. Виключити зі статті 2 Указу Президента України від 15 січня 2000 року № 65 «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» пункти 1 і 6.

2. Центральній виборчій комісії здійснювати підготовку і проведення всеукраїнського референдуму за на-

⁵⁴ Урядовий кур'єр. — 2000. — №58. — С.1.

родною ініціативою з питань, передбачених пунктами 2, 3, 4, і 5 статті 2 Указу Президента України від 15 січня 2000 року № 65, які рішенням Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року визнані конституційними.

3. Цей Указ набирає чинності з дня його оприлюднення⁵⁵.

⁵⁵ Урядовий кур'єр. — 2000. — №59. — С.2.



Місцеві референдуми в Україні

Поряд із всеукраїнським (загальноукраїнським) референдумом в Україні відповідно до чинної Конституції і законодавства України проводяться місцеві референдуми. Вони ввійшли в суспільно-політичне життя України порівняно недавно, майже одночасно із всеукраїнським референдумом, але набули значного поширення, перетворившись на політичну і правову реальність нашого часу.

Можливість проведення місцевих референдумів передбачається Конституцією України (ст. 38, 143) і Законами України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про місцеве самоврядування в Україні» та рядом законодавчих актів, які створюють для цієї форми народовладдя відносно цілісну правову основу. На жаль, основний галузевий законодавчий акт про референдуми, в тому числі про місцеві референдуми — Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», як уже зазначалось, не приведено у відповідність до чинної Конституції України. Проте це не є перешкодою для проведення як всеукраїнського, так і місцевих референдумів.

Нині до Верховної Ради України внесено ряд законопроектів «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» та окремі законопроекти про всеукраїнський і місцеві референдуми. Їхній зміст та об'єктивна потреба в них дають підстави стверджувати, що найближчим часом нові закони чи закон про всеукраїнський і місцеві референдуми буде розглянуто і прийнято.

6.1. Поняття і види місцевих референдумів

Місцеві референдуми — це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад.

За своєю сутністю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Якщо всеукраїнський референдум є формою безпосереднього волевиявлення всього або більшості українського народу як політичної нації, формою безпосередньої демократії загальнонаціонального характеру, загального народовладдя, то місцеві референдуми є волевиявленням певних спільнот, зокрема територіальних, тобто проявом безпосередньої демократії місцевого характеру, місцевого народовладдя, зокрема місцевого самоврядування. Місцеві референдуми є однією з форм діяльності територіальних громад, вищою формою місцевого самоврядування як права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

За своїм змістом місцеві референдуми є безпосереднім вирішенням територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань місцевого значення, які за законодавством мають право вирішувати територіальні громади з числа жителів сіл, селищ, міст, які є адміністративно-територіальними одиницями.

Не випадково місцевий референдум визначається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7) як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Чинне законодавство встановлює ряд обмежень щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми, і передбачає можливість визнання недійсними рішень, прийнятих на таких референдумах, якщо їхнім предметом є питання, які законодавчо не можуть виноситися на місцеві референдуми. Предметом місцевого референдуму може бути, як зазначається в Законі «Про місцеве

самоврядування в Україні» (ст. 7), будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим Законом та іншими законами України до компетенції місцевого самоврядування.

Голосування на місцевих референдумах, як і на всеукраїнському, є таємним і вільним. Воно відбувається на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Таким чином, за своєю організаційно-правовою формою місцеві референдуми співпадають з місцевими виборами, які проводяться за Конституцією і відповідними законами України.

Місцеві референдуми, як і всеукраїнський референдум, поділяються на кілька видів. Зокрема, місцеві референдуми розрізняють за місцем і часом проведення, за підставами і наслідками їх проведення та іншими ознаками.

За місцем (територією) проведення місцеві референдуми поділяються на *сільські, селищні й міські референдуми*.

За часом проведення місцеві референдуми поділяються на *звичайні та повторні*.

За підставами проведення місцеві референдуми поділяються на *обов'язкові та факультативні, ініціативні та імперативні*.

Місцеві референдуми є прерогативою територіальних громад. Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів. Оскільки територіальними громадами визнаються лише жителі сіл, селищ, міст, то за місцем проведення референдумів об'єктивно розрізняють лише сільські, селищні й міські референдуми. Районні та обласні референдуми Конституцією України не передбачені. Проте не виключена можливість їхнього передбачення майбутніми законами про місцеві референдуми, аналогічно проведенню місцевих виборів депутатів обласних і районних рад.

З більшості питань, які перебувають у віданні місцевого самоврядування, проводяться факультативні (необов'язкові) референдуми з ініціативи місцевої ради або на вимогу її депутатів, або на вимогу передбаченої Законом кількості громадян України, що постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Закон «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» передбачає проведення і обов'язкових місцевих референдумів. Зокрема, в ст. 6 цього Закону зазначається, що виключно місцевими референдумами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць вирішуються питання про найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну із зазначених адміністративно-територіальних одиниць із спільним адміністративним центром; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

Ряд із цих положень нині втратили своє значення, але в цілому обов'язковість як підстава винесення питань на місцеві референдуми, а відповідно і можливість обов'язкових місцевих референдумів збереглися.

Істотне значення має також поділ місцевих референдумів на ініціативні та імперативні.

Звичайні місцеві референдуми є ініціативними. Вони призначаються відповідно до ст. 12 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» місцевими радами за власною ініціативою або за пропозицією тих суб'єктів, які мають право вносити до відповідної ради проекти рішень або пропозиції про прийняття відповідних рішень.

Разом з тим можливе проведення місцевих референдумів на вимогу депутатів або громадян України. Зокрема, ст. 13 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» передбачається, що місцева рада також призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці й мають право брати участь у референдумі.

Поділ місцевих референдумів на звичайні та повторні зумовлений можливістю порушення законодавства про відповідні референдуми і необхідністю відновлення справедливості шляхом проведення референдуму повторно на тих самих підставах і з тих самих питань. Так, відповідно до ст. 43 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми», якщо під час проведення місцевого референдуму було допущено грубі порушення цього

закону, відповідна місцева рада у 15-денний строк може призначити повторний місцевий референдум на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частини. У такому випадку може бути прийнято рішення про утворення комісій з референдуму в новому складі.

В перспективі, тобто за новим Законом, місцеві референдуми за своїм змістом мають поділятися, на нашу думку, на *статутні* та *звичайні*.

Характер кожного виду місцевих референдумів, як і всеукраїнського референдуму, знаходить свій вияв у предметі місцевого референдуму та принципах і стадіях його організації і проведення.

Предметом місцевого референдуму відповідно до ст. 4 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» може бути прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також прийняття рішень, що визначають зміст постанов місцевих рад, їх виконавчих органів, у тому числі сільських, селищних і міських голів.

6.2. Основні засади організації і проведення місцевих референдумів

Основні засади організації і проведення місцевих референдумів у цілому ідентичні основним засадам організації і проведення всеукраїнського референдуму та місцевих, парламентських і президентських виборів. Місцеві референдуми ґрунтуються на принципах загальності, рівності, прямого характеру участі громадян у цих референдумах і таємності голосування.

Принцип загальності означає, що у місцевих референдумах мають право брати участь громадяни України, які на день проведення референдуму досягли 18 років і постійно проживають на території області, району, міста, району в місті, селища, села (ст. 7 Закону «Про всеукраїнський і місцеві референдуми»).

Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав громадян України на участь у референдумі залежно від походження, соціального і майнового стану, расової і нацто-

нальної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних поглядів, роду і характеру занять забороняється. У референдумах не беруть участь психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними.

Громадяни беруть участь у референдумах на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос. Голосування на референдумах є прямим. Громадяни беруть участь у референдумах безпосередньо.

Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається (ст. 7 Закону «Про всеукраїнський і місцеві референдуми»).

Місцеві референдуми мають проводитися в умовах гласності й відкритості, за участю засобів масової інформації і широкої громадськості.

Законодавство гарантує членам територіальних громад, відповідним радам, сільським, селищним і міським головам, місцевим осередкам політичних партій, громадським організаціям та органам самоорганізації населення право вільної агітації «за» чи «проти» проведення місцевих референдумів.

Сільські, селищні, міські ради, їхні виконавчі органи, сільські, селищні, міські голови, підприємства і організації державної та комунальної форм власності при проведенні місцевих референдумів зобов'язані надавати необхідні приміщення, забезпечувати рівний доступ членів територіальних громад, місцевих осередків політичних партій до місцевих засобів масової інформації.

Місцеві референдуми, як і всеукраїнський референдум, мають проводитися відповідно до Конституції України державною мовою. В адміністративно-територіальних одиницях, де компактно проживають національні меншини, при проведенні референдуму може використовуватись також мова цих національних меншин.

Фінансування місцевих референдумів має свої особливості порівняно із всеукраїнським референдумом. Зокрема, підготовка і проведення місцевих референдумів здійснюються за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів. Їхній розмір та порядок формування визначаються відповідними радами.

З метою покриття фінансових витрат на проведення місцевих референдумів можуть утворюватись громадські

фонди, до яких роблять добровільні пожертвування громадяни України, місцеві осередки політичних партій, юридичні особи, зареєстровані в Україні, за винятком підприємств з іноземними інвестиціями, а також підприємств, установ і організацій, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету.

Контроль за формуванням і використанням коштів громадських фондів здійснюється відповідною сільською, селищною, міською комісією з референдуму. Кошти громадських фондів використовуються виключно на покриття витрат, пов'язаних з проведенням місцевого референдуму, і не можуть бути використані для агітування за чи проти прийняття рішень, які виносяться на референдум.

6.3. Стадії місцевих референдумів

Стадії проведення місцевих референдумів в основному аналогічні стадіям проведення всеукраїнського референдуму та виборів.

Основні стадії місцевих референдумів — це підготовка референдумів, проведення референдумів і підбиття підсумків референдумів.

Можливий і детальніший поділ на стадії:

- ◎ призначення місцевого референдуму;
- ◎ утворення територіальних одиниць з проведення місцевого референдуму;
- ◎ утворення органів (комісій) з місцевого референдуму;
- ◎ складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі;
- ◎ агітація за прийняття рішень, що виносяться на референдум;
- ◎ голосування;
- ◎ визначення результатів місцевого референдуму.

Першою стадією місцевого референдуму, як і всеукраїнського, є стадія призначення референдуму, що має підготовчий характер.

Вимога депутатів місцевої ради про проведення референдуму реалізується у формі поіменного голосування на пленарному засіданні відповідної ради або збирання підписів народних депутатів. Підписи депутатів засвід-

чує сільський, селищний, міський голова або голова обласної чи районної ради.

Право ініціативи у збиранні підписів під вимогою про проведення місцевого референдуму належить громадянам України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право на участь у референдумі. Збирання підписів організують і здійснюють ініціативні групи референдуму, що утворюються відповідно до Закону «Про всеукраїнський і місцеві референдуми».

Згідно зі ст. 16 цього Закону ініціативні групи обласного, міського (міст республіканського і обласного значення), районного в місті референдуму утворюються на зборах за участю не менш як 200 громадян України, а міського (міст районного підпорядкування), селищного і сільського референдуму — на зборах за участю не менш як 50 громадян України, що мають право на участь у референдумі та постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

В разі схвалення більшістю учасників зборів пропозиції про проведення референдуму та затвердження формулювання питання, що пропонується на нього винести, обирається ініціативна група, якій доручається організація збирання підписів громадян.

Ініціативна група місцевого референдуму складається не менш як з 10 громадян України, які мають право брати участь у референдумі та постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ініціативні групи місцевого референдуму реєструються відповідно сільськими, селищними, міськими головами або головами обласних і районних рад.

З дня одержання свідоцтва про реєстрацію ініціативна група має право організувати та здійснювати збирання підписів громадян про проведення референдуму (на підписних листах).

Загальний термін збирання підписів про проведення місцевого референдуму не повинен перевищувати одного місяця від дня одержання свідоцтва про реєстрацію першої ініціативної групи.

Після завершення збирання підписів ініціативна група у триденний строк складає підсумковий протокол, в

якому зазначається загальна кількість підписів громадян, зібраних на території відповідної місцевої ради, дата реєстрації ініціативної групи, дата закінчення збирання підписів.

Відповідна місцева рада після одержання належним чином оформленої пропозиції приймає на сесії у місячний строк одне з таких рішень:

- ◎ про призначення референдуму;
- ◎ про відхилення пропозиції про проведення референдуму в разі наявності порушень Закону, які впливають на підстави для призначення референдуму;
- ◎ про прийняття рішення, яке пропонується у вимозі про призначення референдуму, без проведення референдуму.

В ст. 22 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» зазначається, що в рішенні про призначення референдуму зазначаються дата проведення референдуму, назва проекту закону, рішення, зміст питання, що виноситься на референдум. На місцевий референдум найчастіше виноситься одне питання.

Дата проведення місцевого референдуму призначається не раніш як за місяць і не пізніш як за два місяці від дня прийняття рішення про його проведення.

Повідомлення про призначення референдуму та зміст проекту закону, рішення іншого питання, що виноситься на референдум, оголошується у місцевих засобах масової інформації у 10-денний строк після прийняття рішення про призначення референдуму.

Наступною стадією організації і проведення місцевого референдуму після його призначення є утворення відповідних територіальних одиниць — дільниць для голосування. Для проведення голосування і підрахунку голосів під час проведення референдумів, як зазначається у ст. 23 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми», територія районів, міст, районів у містах, селищ міського типу і сільрад ділиться на дільниці для голосування.

Дільниці для голосування утворюються також у військових частинах, лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, місцях перебування громадян, розташованих у важкодоступних районах, а також на суднах, які перебувають у день проведення референдуму в пла-

ванні. Такі дільниці можуть бути утворені, якщо для цього є необхідні умови, при представництвах України за кордоном. Дільниці для голосування утворюються, як правило, районними, міськими, районними у містах, селищними і сільськими радами або їхніми головами.

Дільниці для голосування утворюються не пізніше як за 20 днів до місцевого референдуму з охопленням від 20 до 3000 громадян, які мають право брати участь у референдумі, а в необхідних випадках меншої або більшої кількості громадян.

Відповідна рада або сільський, селищний, міський голова чи голова ради сповіщає громадян про межі кожної дільниці для голосування із зазначенням місця знаходження дільничної комісії по референдуму і приміщення для голосування.

Третьою стадією референдумів є утворення органів з референдуму — комісій з референдуму.

Для підготовки і проведення місцевого референдуму в межах адміністративно-територіальних одиниць, де він проводиться, зазначається у ст. 24 Закону «Про всеукраїнський і місцеві референдуми», утворюються такі комісії:

◎ обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські комісії з референдуму;

◎ дільничні комісії з референдуму.

В разі оголошення і проведення одночасно двох або кількох місцевих референдумів комісії, утворені в передбаченому Законом порядку, є спільними для всіх одночасно оголошуваних референдумів. Комісії з референдуму можуть бути утворені на основі існуючих виборчих комісій.

В разі, якщо референдум проводиться одночасно з виборами народних депутатів або Президента України, може бути утворено спільні комісії з референдуму та виборів.

Обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму утворюється відповідною радою або сільським, селищним, міським головою чи головою відповідної ради не пізніше як за 25 днів до місцевого референдуму у складі 9—19 членів комісії.

Представники до складу комісій з референдуму відповідно до ст. 27 Закону «Про всеукраїнський і місцеві

референдуми» висуваються кримськими республіканськими, обласними, районними в містах органами політичних партій, масових рухів, громадських організацій або їхніми виконавчими органами, первинними організаціями політичних партій, масових рухів, трудовими колективами або їх радами, колективами професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих закладів освіти, зборами громадян за місцем проживання і військовослужбовців у військових частинах.

Голова, заступники голови і секретаріат комісії з референдуму обираються на першому засіданні цієї комісії.

Нині відповідно до чинної Конституції і законодавства України представники до складу відповідних комісій з референдуму висуваються переважно органами політичних партій або первинними організаціями політичних партій.

Згідно зі ст. 28 Закону України про всеукраїнський і місцеві референдуми обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму наділяються широким колом повноважень у підготовці і проведенні місцевих референдумів. Вона організовує підготовку і проведення місцевого референдуму, здійснює на своїй території контроль за виконанням Закону про референдуми і забезпечує його однакове застосування; спрямовує діяльність нижчестоящих комісій з референдуму; розподіляє кошти між комісіями з референдуму; контролює забезпечення їх приміщеннями, транспортом, зв'язком і розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення референдуму; заслуховує повідомлення дільничних комісій з референдуму, керівників місцевих органів державного управління, підприємств, установ і організацій у питаннях, пов'язаних з організацією і проведенням референдумів; здійснює нагляд за своєчасним поданням дільничними комісіями з референдуму для загального ознайомлення списків громадян, які мають право брати участь у референдумі; забезпечує виготовлення бюлетенів для голосування і постачання їх дільничним комісіям з референдуму; утворює лічильні групи для підбиття підсумків референдуму; підбиває підсумки референдуму на території відповідної ради; встановлює результати місцевого референдуму в межах своєї діль-

ниці; розглядає відповідні заяви і скарги на рішення і дії дільничних комісій з референдуму і приймає з цих питань остаточне рішення; здійснює інші повноваження відповідно до Закону про всеукраїнський і місцеві референдуми.

Дільнична комісія з референдуму утворюється у складі 5—19 членів (ст. 29 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми») районними, міськими, районними у містах, селищними і сільськими радами або сільськими, селищними, міським головами чи головами районних рад не пізніше як за 15 днів до місцевого референдуму. У необхідних випадках за рішення відповідної ради чи відповідного голови кількісний склад дільничної комісії з референдуму може бути зменшено або збільшено.

Представники до складу дільничної комісії з референдуму висувуються насамперед районними, міськими, районними в містах органами політичних партій або їхніми виконавчими органами, трудовими колективами та їх радами, зборами громадян за місцем проживання та прирівненими до них зібраннями громадян, які мають право голосу.

Дільнична комісія з референдуму має ряд повноважень організаційного, інформаційного, консультативного, установчого, арбітражного, контрольного, облікового, охоронного та іншого характеру. Зокрема, дільнична комісія з референдуму вивішує в приміщенні дільниці текст проекту закону, рішення, що виноситься на референдум, надає громадянам можливість ознайомлення з ним під час підготовки до проведення референдуму і в день голосування; складає списки громадян, які мають право брати участь у референдумі; проводить ознайомлення громадян із цими списками; приймає і розглядає заяви про неправильності в списку і вирішує питання про внесення до нього відповідних змін; сповіщає громадян про день проведення референдуму і місце голосування; забезпечує підготовку приміщення для голосування; організовує голосування в день проведення референдуму на дільниці; утворює лічильну групу для підрахунку голосів; проводить підрахунок голосів, поданих на дільниці для голосування; забезпечує присутність під час голосування представників засобів масової інформації, політичних партій та інших уповноважених осіб.

Організація роботи комісії з місцевого референдуму в основному аналогічна організації роботи комісії із всеукраїнського референдуму та виборів. Засідання комісії з референдуму є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як дві третини від складу комісії. Рішення комісії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від загального її складу. Рішення комісії з референдуму, прийняті в межах їхніх повноважень, є обов'язковими для виконання всіма державними і громадськими органами, підприємствами і організаціями. Рішення і дії комісії можуть бути оскаржені у вищестоящі комісії з референдуму, а у випадках, передбачених цим законом, також у суді.

Особа, яка входить до складу комісії з референдуму, за її рішенням може звільнитися в період підготовки і проведення референдуму від виконання виробничих або службових обов'язків із збереженням середньої заробітної плати за рахунок коштів, що виділяються на проведення референдуму.

Державні й громадські органи, підприємства, установи, організації, службові особи зобов'язані сприяти комісіям з референдуму у здійсненні ними своїх повноважень, надавати необхідні для їх роботи відомості й матеріали.

Четвертою стадією організації і проведення місцевих референдумів є складання списків громадян, які мають право брати участь у референдумі, та забезпечення ознайомлення з ними цих громадян.

Організацію обліку громадян, які мають право брати участь у референдумі, складання відповідних списків та передачу їх дільничним комісіям з референдуму забезпечують насамперед сільські, селищні й міські голови та голови районних у містах рад.

Списки громадян, які мають право брати участь у референдумі, складаються окремо по кожній дільниці для голосування і підписуються головою і секретарем дільничної комісії з референдуму.

Списки громадян по дільницях для голосування, утворених у лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, а також на судах, які перебувають у день референдуму в плаванні, при представництвах України за кордоном, складаються на основі даних, що подаються керівниками зазначених установ і капітанами суден.

До списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, включаються всі громадяни України, які досягли до дня або на день проведення референдуму 18 років і проживають на момент складання списку на території, закріпленій за даною дільницею для голосування.

Громадянин може бути включений до списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, лише по одній дільниці для голосування. Громадяни, які проживають на території, закріпленій за даною дільницею для голосування і з якихось причин не внесені до списку, включаються до нього за рішенням дільничної комісії з референдуму.

Важливою складовою цієї стадії є ознайомлення громадян із списками громадян, які мають право брати участь у референдумі. Ці списки надаються для загального ознайомлення за десять днів до референдуму. На дільницях для голосування, утворених в лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, а також у виняткових випадках у військових частинах, на суднах, які перебувають у день референдуму в плаванні, списки громадян подаються для ознайомлення за два дні до референдуму.

Громадянам забезпечується можливість ознайомитися із списком і перевірити правильність його складання в приміщенні дільничної комісії з референдуму.

Відповідно до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (ст. 34) кожному громадянину надається право оскаржити невключення, неправильне включення до списку або виключення із списку, а також допущені в ньому неточності в зазначенні даних про нього. Заява про неправильність у списку розглядається дільничною комісією з референдуму, яка зобов'язана не пізніше як у дводенний строк, а напередодні й у день референдуму, негайно розглянути заяву, внести необхідні виправлення до списку або видати заявнику копію мотивованого рішення про відхилення його заяви. Це рішення може бути оскаржене у відповідному районному або міському суді, який зобов'язаний розглянути скаргу в триденний строк. Виправлення в списку відповідно до рішення районного або міського суду проводиться негайно дільничною комісією з референдуму.

Важливою стадією референдуму є агітація щодо прийняття рішення, яке виноситься на референдум.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» громадянам України, політичним партіям, трудовим колективам надається право безперешкодної агітації за або проти прийняття рішення, що виноситься на місцевий референдум.

Для реалізації цього права зацікавленим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Винесений на референдум проект рішення обговорюється в межах тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводиться референдум. Діяльність державних і громадських органів та організацій, які беруть участь у підготовці та проведенні місцевого референдуму, здійснюється відкрито і гласно.

Всі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти рішень, що виносяться на референдум, підлягають опублікуванню засобами масової інформації. Засоби масової інформації також висвітлюють хід підготовки і проведення референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з референдумом, і одержання потрібної інформації.

У день проведення референдуму будь-яка агітація забороняється.

Головною стадією місцевого референдуму, як і всеукраїнського, є голосування. Голосування проводиться в день референдуму з 7 до 20 години.

Голосування проводиться у спеціально відведених приміщеннях, з достатньою кількістю кабін або кімнат для таємного голосування, визначеними місцями видачі бюлетенів і скриньками для голосування. Скриньки для голосування встановлюються таким чином, щоб громадяни, підходячи до них, обов'язково проходили через кімнати для таємного голосування.

У день референдуму перед початком голосування скриньки для голосування перевіряє, пломбує або опечатує голова дільничної комісії з референдуму в присутності членів комісії.

Кожний громадянин голосує особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Бюлетені для голосування видаються дільничною комісією з референдуму на підставі списку громадян після пред'явлення громадянином паспорта або іншого документа, який посвідчує його

особу. При одержанні бюлетеня для голосування у списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, громадянин ставить підпис. Бюлетень для голосування є основним документом голосування і референдуму в цілому.

У бюлетені для голосування зазначається назва проекту рішення, що виноситься на референдум, і пропонується громадянину відповісти «так» або «ні» на питання щодо прийняття або відхилення цього проекту. В разі винесення на референдум двох або кількох питань для кожного з цих питань встановлюється окремих бюлетень. У разі одночасного проведення двох або кількох референдумів бюлетені для голосування по кожному з них повинні відрізнятися за кольором. Зміст і форма бюлетенів для голосування при проведенні місцевого референдуму встановлюються відповідно обласними, районними, міськими, районними у містах, селищними і сільськими радами. Зміст бюлетеня не може суперечити суті формулювання питання, визначеного у вимозі депутатів або громадян України про проведення референдуму. Бюлетені для голосування друкуються українською мовою, а в разі необхідності й іншими мовами. Бюлетені для голосування вручаються дільничним комісіям з референдуму не пізніше як за 10 днів до проведення місцевого референдуму.

Бюлетені для голосування заповнюються голосуючим у кабіні або кімнаті для таємного голосування. Під час заповнення бюлетенів забороняється присутність будь-кого, крім голосуючого. Громадянин, який не здатний з будь-яких причин заповнити бюлетені, має право запросити до кабіні або кімнати для таємного голосування іншу особу на свій розсуд, крім члена комісії з референдуму.

Громадянин під час заповнення бюлетеня викреслює в ньому одне з двох слів: «так» або «ні». У разі проведення одночасно двох чи кількох референдумів або винесення на референдум двох чи кількох питань громадянин одержує і заповнює бюлетені окремо по кожному референдуму та по кожному питанню.

Заповнені бюлетені голосуючий опускає у скриньку для голосування.

Відповідальність за організацію голосування, забезпечення таємниці волевиявлення громадян, обладнання приміщень і підтримання в них необхідного порядку несе насамперед дільнична комісія з референдуму.

Заключною стадією місцевого референдуму є визначення результатів референдуму.

Підрахунок голосів на дільниці для голосування проводиться дільничною комісією з референдуму. Скриньки розкриваються дільничною комісією з референдуму після оголошення головою комісії про закінчення голосування. Розкриття скриньок до закінчення голосування забороняється. Перед розкриттям скриньок усі невикористані бюлетені для голосування підраховуються і погашаються дільничною комісією з референдуму.

Дільнична комісія з референдуму за списком громадян, які мають прав брати участь у референдумі, встановлює загальну кількість громадян на дільниці, а також кількість громадян, які одержали бюлетені. На підставі кількості бюлетенів у скриньках комісія встановлює загальну кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту рішення; кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість бюлетенів, визнаних недійсними.

Недійсними визнаються бюлетені для голосування невстановленого зразка, а також бюлетені, які не містять точно висловленої відповіді. Якщо виникають сумніви у дійсності бюлетеня, питання, вирішуються дільничною комісією з референдуму шляхом голосування.

Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні дільничної комісії з референдуму і заносяться до протоколу. У разі проведення одночасно двох або кількох референдумів протокол по кожному з них складається окремо.

Протокол підписується головою, заступником голови, секретарем і членами комісії і негайно надсилається у відповідну районну, міську, районну в місті, селищну, сільську комісію з референдуму.

На підставі протоколів дільничних комісій з референдуму міська (міст без районного поділу), районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму визначає загальну кількість громадян, які мають право брати участь

у референдумі; кількість громадян, які одержали бюлетені; кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту рішення; кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість бюлетенів, визнаних недійсними.

Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні комісії і заносяться до протоколу, який надсилається до вищестоящої комісії з референдуму. На підставі поданих протоколів обласна, районна, міська (міст з районними поділом) комісія з референдуму проводить підрахунок голосів у межах адміністративно-територіальної одиниці, результати якого заносяться до протоколу, що надсилається до вищестоящої комісії з референдуму.

Протокол з результатами підрахунку голосів підписуються головою, заступником голови, секретарем і членами відповідної комісії з референдуму.

Відповідна комісія з референдуму може визнати результати референдуму недійсними через допущені в ході голосування або під час підрахунку голосів порушення Конституції України, Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та інших законів.

Проект рішення вважається ухваленим, якщо за нього подано більшість голосів громадян з числа тих, хто взяв участь у референдумі.

Референдум вважається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування.

Офіційні повідомлення про результати референдуму публікуються відповідною комісією не пізніше як на десятий день після референдуму. У повідомленні вказується: загальна кількість громадян, які мають право брати участь у референдумі; кількість громадян, які взяли участь у референдумі; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту рішення; кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість недійсних бюлетенів.

Рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством порядку опублікування актів місцевих рад і водяться в дію з моменту їх опублікування, якщо в самому рішенні не визначено інший строк.

Датою прийняття рішення вважається день проведення референдуму.

Зміна або скасування рішень, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом. Зміна або скасування рішень, прийнятих місцевим референдумом, може здійснюватись також за Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (ст. 45) відповідною місцевою радою (більшістю не менш як дві третини від загальної кількості її складу) з обов'язковим затвердженням її рішення на референдумі, який повинен бути проведений впродовж шести місяців після внесення цих змін або скасування рішення попереднього референдуму.

Якщо під час проведення місцевого референдуму було допущено грубі порушення Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми, відповідна місцева рада у 15-денний строк може призначити повторний місцевий референдум на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частини. У такому випадку може бути прийнято рішення про утворення комісій з референдуму в повному складі.

Новий місцевий референдум з тих самих питань, що виносилися на попередній референдум, може бути призначено не раніш як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

Чинне законодавство України передбачає юридичну відповідальність за порушення законодавства про місцеві референдуми.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» особи, які перешкоджають шляхом насильства, обману, погроз або іншим шляхом вільному здійсненню громадянами України права брати участь у референдумі, вести до голосування агітацію, а також члени комісій з референдуму, посадові особи, які вчинили підробку документів референдуму, завідомо неправильний підрахунок голосів, порушили таємницю голосування або допустили інші порушення цього Закону, несуть встановлену законодавством України відповідальність — конституційно-правову, адміністративну або кримінальну.



Післямова

Всеукраїнський референдум є порівняно новою для України формою безпосередньої демократії. Водночас, коли в багатьох країнах історія референдумів становить століття, в Україні цей інститут не діяв до 1991 р., в грудні якого відбувся всеукраїнський референдум, який підтвердив вищу юридичну силу прийнятого Верховною Радою Української РСР Акта проголошення незалежності України.

Передумовами, що сприяли рецепції всеукраїнського референдуму в національну практику, є сукупність політичних, економічних, соціальних і духовних чинників, вплив на українську демократичну систему вітчизняних та зарубіжних політико-правових доктрин народного суверенітету, історичних традицій народовладдя на теренах України та позитивного, насамперед європейського, досвіду проведення загальнонаціональних референдумів.

Всеукраїнський референдум існує в системі форм безпосередньої демократії поряд з інститутами виборів, обговорень, звернень громадян тощо. Маючи багато спільних рис із цими формами прямої демократії, він відрізняється від них передусім змістом, процедурою, характером рішень.

На відміну від загальнонаціональних виборів всеукраїнський референдум дає змогу громадянам України безпосередньо реалізовувати народний суверенітет, тоді як на виборах громадяни делегують свої повноваження щодо реалізації народного суверенітету представницькому органу. На відміну від звернень громадян на всеукраїнському референдумі громадяни безпосередньо прийма-

ють імперативні рішення, тоді як вирішення питань, висловлених в петиції, залежить від реакції уповноваженого державного органу. На відміну від всенародних обговорень рішення всеукраїнського референдуму є остаточними і не потребують подальшого санкціонування з боку будь-якого державного органу. Всеукраїнський референдум має схожу правову природу і з місцевими референдумами всіх рівнів, але предметом всеукраїнського референдуму можуть бути лише найбільш важливі питання загальнонаціонального значення, тоді як предметами місцевих референдумів — регіональні проблеми. Всеукраїнський референдум є пріоритетною формою безпосередньої демократії, оскільки дає можливість трансформувати безпосередньо волю народу в закон або інше імперативне рішення.

Законодавче регулювання всеукраїнського референдуму здійснюється системою нормативно-правових актів, а саме: нормами Конституції України, міжнародно-правовими договорами, ратифікованими Верховною радою України, Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та іншими законами України. Закон України про референдуми нині не відповідає положенням Конституції. Ці розходження мають принциповий характер, що зумовлює необхідність прийняття нового закону про всеукраїнський референдум, який би врегулював конституційно-правовий статус суб'єктів всеукраїнського референдуму, визначив би вичерпне коло його предметів та регламентував би його процедуру. З метою вдосконалення законодавчого регулювання процедури всеукраїнського референдуму в перспективі доцільно розробити і ввести в дію Кодекс про вибори та референдуми в Україні.

Всеукраїнський референдум проводиться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Конституція України гарантує виборцям вільне волевиявлення на всеукраїнському референдумі.

Всеукраїнський референдум є самостійним видом відтворення конституційно-правових відносин, що виникають у процесі безпосередньої реалізації народного суверенітету. Структура цих правовідносин включає такі елементи: суб'єкти всеукраїнського ре-

ферендуму, суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників всеукраїнського референдуму, об'єкти всеукраїнського референдуму.

Суб'єкти всеукраїнського референдуму утворюють особливе коло учасників конституційно-правових відносин, зумовлених реалізацією цими суб'єктами своїх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. З огляду на послідовність стадій всеукраїнського референдуму його учасників відповідно до їх повноважень слід поділити на суб'єктів, наділених правом ініціювати всеукраїнський референдум; суб'єктів, уповноважених признавати (проголошувати) всеукраїнський референдум; суб'єктів, наділених правом організації і проведення всеукраїнського референдуму; суб'єктів, наділених правом участі у ньому.

Суб'єктами ініціювання всеукраїнського референдуму є не менш як три мільйони громадян України, наділених правом голосу, а також не менш як половина, а в окремих випадках — не менш як дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. У випадку народного ініціювання всеукраїнського референдуму його суб'єктами є також збори громадян України за місцем проживання та ініціативні групи всеукраїнського референдуму, утворені на цих зборах. Суб'єктами призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму є Верховна Рада та Президент України. Коло суб'єктів, наділених правом організації і проведення всеукраїнського референдуму, складається із системи комісій із всеукраїнського референдуму, органів, зобов'язаних сприяти цим комісіям у виконанні їхніх повноважень, суб'єктів, наділених правом безперешкодної агітації за (проти) прийняття закону або іншого рішення, винесеного на всеукраїнський референдум.

Суб'єктами, наділеними правом участі в голосуванні з питання, що виноситься на всеукраїнський референдум, є громадяни України, які досягли 18 років на день проведення голосування. На зазначеній стадії важливу роль відіграють суб'єкти, уповноважені здійснювати судовий та позасудовий контроль за дотриманням законодавства про референдуми. Це органи правосуддя та прокуратури, система комісій із всеукраїнського референдуму, народні депутати України всіх рівнів, представники трудових ко-

лективів, громадських об'єднань, політичних партій та міжнародні спостерігачі й засоби масової інформації.

Об'єкти всеукраїнського референдуму — це нормативні положення Конституції, законопроекти (закони) та інші найважливіші питання загальнодержавного значення. Об'єкт всеукраїнського референдуму, як правило, тотожний його предмету, але можливі й винятки. Зокрема, при проведенні конституційного референдуму його об'єктом є нормативні положення Конституції, а предметом — законопроект про внесення змін до відповідних розділів Основного Закону.

Чинне законодавство визнає предметами всеукраїнського референдуму виключно конституційні, законодавчі, міжнародно-правові, адміністративно-територіальні питання, питання щодо дострокового припинення повноважень парламенту, глави держави.

Процедура всеукраїнського референдуму поєднує в собі ряд рис, характерних як для процедури законотворчого, так і виборчого процесу, водночас маючи притаманні тільки їй ознаки, які визначаються особливим колом суб'єктів всеукраїнського референдуму, його предметами та порядком ініціювання, призначення (проголошення), організації та проведення, реалізації його рішень. Ця процедура складається з послідовних і взаємозумовлених стадій — підготовчої, основної та завершальної, що встановлюють порядок підготовки, організації і проведення референдуму та реалізації його рішень.

Право громадянина на участь у всеукраїнському референдумі забезпечується комплексною системою гарантій, які надають громадянам України, наділеним правом голосу, реально усвідомлену свободу волевиявлення на всеукраїнському референдумі.

Всеукраїнський референдум є перспективною формою безпосередньої демократії, яка забезпечить українському народу безпосередню участь у вирішенні найважливіших питань державного і суспільного життя. Така ситуація зумовлює необхідність подальших досліджень правової природи всеукраїнського референдуму та вдосконалення чинного законодавства про нього.



Конституційне і законодавче закріплення всеукраїнського та місцевих референдумів

ІЗ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

РОЗДІЛ ІІІ

ВИБОРИ. РЕФЕРЕНДУМ

Стаття 69. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Стаття 72. Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією.

Стаття 73. Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України.

Стаття 74. Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

ЗАКОН УКРАЇНИ

ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ ТА МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ

Глава I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Поняття і види референдумів

З метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами в Україні проводяться референдуми. Референдум — це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення.

Відповідно до Конституції України проводяться всеукраїнські референдуми, референдуми Республіки Крим та місцеві (в межах адміністративно-територіальних одиниць) референдуми.

Закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до законодавчих актів Верховної Ради України, Верховної Ради Республіки Крим, нормативних актів Президента України. Кабінету Міністрів України, вищих виконавчих і розпорядчих органів державної влади Республіки Крим, підзаконних актів міністерств і відомств України та Республіки Крим, рішень місцевих Рад народних депутатів. Рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень Рад народних депутатів, на території яких він проводиться.

Закони, інші рішення, прийняті референдумом, не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або змінені лише у порядку, передбаченому цим Законом.

Стаття 2. Законодавство про референдуми

Порядок підготовки і проведення всеукраїнського та місцевих референдумів регулюється Конституцією України, цим Законом, а також іншими законодавчими актами України.

Порядок підготовки і проведення республіканського та місцевих референдумів у Республіці Крим з питань, віднесених до її відання, регулюються цим Законом і законодавством Республіки Крим.

(частина друга статті 2 в редакції Закону № 2481-ХІІ від 19.06.92 р.)

Стаття 3. Предмет всеукраїнського референдуму

Предметом всеукраїнського референдуму може бути: затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції України змін і доповнень;

прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень;

прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів.

Стаття 3¹. Предмет республіканського і місцевих референдумів у Республіці Крим

Предметом республіканського (Республіки Крим) референдуму може бути прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання Республіки Крим.

Предмет місцевого референдуму в Республіці Крим визначається законодавством Республіки Крим.

(доповнено статтею 3¹ Законом № 2481-ХІІ від 19.06.92 р.)

Стаття 4. Предмет місцевого референдуму

Предметом місцевого референдуму може бути:

прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих і розпорядчих органів.

Стаття 5. Питання, що виносяться на всеукраїнський референдум

На всеукраїнський референдум можуть виноситися питання, віднесені Конституцією України до відання України.

Виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них.

На всеукраїнський референдум не виносяться питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії та помилування; питання про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Стаття 6. Питання, що виносяться на місцеві референдуми

На місцеві референдуми можуть виноситися питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної Ради народних депутатів та її голови.

Виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

На місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень вищестоящих органів державної влади і самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури; питання, пов'язані

з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої Ради народних депутатів та її виконавчих і розпорядчих органів.

Стаття 6¹. Обмеження на проведення референдумів

Проведення референдумів з питань, що не відносяться до відання Республіки Крим та органів місцевого і регіонального самоврядування адміністративно-територіальних одиниць в Україні не допускається, а результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили.

(доповнено статтею 6¹ Законом № 2481-XII від 19.06.92 р.)

Стаття 7. Принципи участі громадян у референдумах

У всеукраїнському та місцевому референдумах мають право брати участь громадяни України, які на день проведення референдуму досягли 18 років і постійно проживають відповідно на території України або області, району, міста, району в місті, селища, сільради.

Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав громадян України на участь у референдумі залежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних поглядів, роду і характеру занять забороняються.

У референдумах не беруть участі психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними, та особи, які тримаються в місцях позбавлення волі.

Громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос.

Референдум є прямим: громадяни беруть участь у референдумі безпосередньо.

Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається.

Стаття 8. Демократичні засади підготовки і проведення референдумів

Громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам, трудовим колективам надається право безперешкодної агітації за пропозицію про оголошення референдуму, за прийняття закону або іншого рішення, що виноситься на референдум, а також проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття закону чи рішення. Для реалізації цього права заінтересованим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Винесений на референдум проект закону, рішення обговорюється в межах України або тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводиться референдум.

Діяльність державних і громадських органів, які беруть участь у підготовці і проведенні референдуму, здійснюється відкрито і гласно.

Всі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти законів, інших рішень, які виносяться на референдум, підлягають опублікуванню засобами масової інформації.

Засоби масової інформації висвітлюють хід підготовки і проведення референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з референдумом, і одержання інформації.

В день проведення референдуму будь-яка агітація забороняється.

Стаття 9. Проведення нового референдуму

Новий всеукраїнський референдум з питань, що раніше виносилися на референдум, може бути проведено не раніш як через 5 років, а місцевий референдум — не раніш як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

Стаття 10. Відповідальність за порушення законодавства про референдум

Прийняття рішень про проведення референдумів з питань, що не відносяться до відання Республіки Крим

або до відання органів місцевого і регіонального самоврядування, тягне за собою відповідальність, передбачену законодавством.

*(частину першу статті 10 доповнено
Законом № 2481-XII від 19.06.92 р.)*

Особи, які перешкоджають шляхом насильства, обману, погроз або іншим шляхом вільному здійсненню громадянином України права брати участь у референдумі, вести до голосування агітацію, а також члени комісій з референдуму, посадові особи, які вчинили підлог документів референдуму, завідомо неправильний підрахунок голосів, порушили таємницю голосування або допустили інші порушення цього Закону, несуть встановлену законодавством України відповідальність.

Стаття 11. Фінансування референдумів

Підготовка і проведення всеукраїнського референдуму здійснюється за рахунок республіканського бюджету, місцевих референдумів — за рахунок відповідних місцевих бюджетів.

Порядок фінансування підготовки і проведення референдумів визначається Кабінетом Міністрів України та відповідними місцевими Радами народних депутатів.

Глава 2

ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ

Стаття 12. Призначення референдумів

Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України, місцеві референдуми — відповідними місцевими Радами народних депутатів.

Стаття 13. Призначення референдумів на вимогу громадян України та народних депутатів

Верховна Рада України також призначає всеукраїнський референдум:

1) з питань затвердження або скасування Конституції України, а також з питань дострокового припинен-

ня повноважень Верховної Ради України, Президента України — якщо цього вимагають не менш як три мільйони громадян України, які мають право брати участь у референдумі;

2) з питань затвердження або скасування Конституції та інших законодавчих актів України, які відповідно до цього Закону можуть вноситись на всеукраїнський референдум, за винятком питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України, — якщо цього вимагає на менш як половина народних депутатів України.

Місцева Рада народних депутатів також призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу Ради народних депутатів, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

Стаття 14. Реалізація права вимоги референдумів народними депутатами

Вимога народних депутатів, які становлять не менш як половину від загальної кількості народних депутатів України або місцевої Ради народних депутатів, про проведення референдуму реалізується шляхом поіменного голосування на пленарному засіданні відповідної Ради народних депутатів або шляхом збирання підписів народних депутатів. Підписи народних депутатів України засвідчує Секретаріат Верховної Ради України, депутатів місцевих Рад народних депутатів — голова відповідної місцевої Ради народних депутатів.

Стаття 15. Реалізація права вимоги референдумів громадянами України

Право ініціативи у збиранні підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму належить громадянам України, які мають право на участь у рефе-

рендумі, а під вимогою пропризначення місцевого референдуму — громадянам України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право на участь у референдумі.

Збирання підписів організують і здійснюють ініціативні групи референдуму, що утворюються відповідно до цього Закону.

Стаття 16. Утворення ініціативних груп референдумів

Ініціативна група всеукраїнського референдуму утворюється на зборах громадян України, в яких беруть участь не менш як 200 осіб, які мають право на участь у референдумі.

Ініціативна група обласного, міського (міст республіканського і обласного підпорядкування), районного, районного в місті референдуму утворюється на зборах за участю не менш як 200 громадян України, а міського (міст районного підпорядкування), селищного і сільського референдуму — на зборах за участю не менш як 50 громадян України, які мають право на участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Не пізніш як за 10 днів до проведення зборів з питання всеукраїнського референдуму їх ініціатори повинні письмово повідомити про час, місце і мету зборів голову районної, міської (міст республіканського та обласного підпорядкування) Ради народних депутатів, на території якої проводитимуться збори, а зборів з питань місцевого референдуму — голову місцевої Ради народних депутатів, у межах території якої пропонується провести місцевий референдум.

Перед початком зборів проводиться реєстрація учасників зборів, складається їх список із зазначенням прізвищ, імен та по батькові, місця проживання. На зборах обираються їх голова і секретар; подальший порядок денний повинен включати обговорення доцільності проведення референдуму та формулювання питання, що пропонується на нього винести.

У разі схвалення більшістю учасників зборів пропозиції про проведення референдуму та затвердження

формулювання питання, що пропонується на нього винести, обирається ініціативна група, якій доручається організація збирання підписів громадян.

Ініціативна група всеукраїнського референдуму складається не менш як з 20 громадян України, які мають право брати участь у референдумі. Ініціативна група місцевого референдуму складається не менш як з 10 громадян України, які мають право брати участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Про проведення зборів складається протокол із зазначенням результатів голосування з питань порядку денного.

Документи проведених зборів — список їх учасників, протокол зборів, точне формулювання питання, що пропонується винести на референдум, та список членів ініціативної групи із зазначенням даних документів, що посвідчують їх особи, підписуються головою і секретарем зборів.

Стаття 17. Реєстрація ініціативних груп

Ініціативні групи всеукраїнського референдуму реєструються Центральною комісією з всеукраїнського референдуму за поданням голів районних, міських (міст республіканського та обласного підпорядкування) Рад народних депутатів, на території яких проведено збори громадян, які обрали ініціативну групу.

Ініціативні групи місцевого референдуму реєструються головами місцевих Рад народних депутатів, у межах території яких пропонується провести місцевий референдум.

Для реєстрації ініціативної групи голові відповідної Ради народних депутатів подаються документи зборів громадян, передбачені статтею 16 цього Закону, а також підписане членами ініціативної групи зобов'язання про додержання ними законодавства України про референдум.

У разі відповідності поданих документів вимогам цього Закону голова відповідної місцевої Ради народних депутатів у 10-денний строк подає документи щодо ініціативної групи всеукраїнського референдуму до

Центральної комісії з всеукраїнського референдуму або реєструє ініціативну групу місцевого референдуму, після чого у триденний строк видає ініціативній групі місцевого референдуму свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи за формами, що встановлюються Президією Верховної Ради України.

У свідоцтві про реєстрацію ініціативної групи місцевого референдуму на основі списків громадян, які брали участь в останньому за часом референдумі, або списків виборців останніх за часом виборів зазначається точна кількість громадян, підписи яких необхідні для підтримки вимоги про проведення місцевого референдуму, та термін збирання підписів.

У разі відповідності поданих документів щодо ініціативної групи всеукраїнського референдуму вимогам цього Закону Центральна комісія з всеукраїнського референдуму у 15-денний строк реєструє ініціативну групу всеукраїнського референдуму, після чого у триденний строк видає ініціативній групі всеукраїнського референдуму свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи за формами, що встановлюються Президією Верховної Ради України. У свідоцтві про реєстрацію ініціативної групи всеукраїнського референдуму зазначається термін збирання підписів.

Під час реєстрації ініціативних груп всеукраїнського референдуму їм має бути присвоєні порядкові номери, а ініціативних груп місцевого референдуму — і найменування, що відповідають найменуванням відповідних Рад народних депутатів.

Відомості про зареєстровані ініціативні групи всеукраїнського референдуму подаються до Президії Верховної Ради України. Відомості про реєстрацію ініціативних груп публікуються у пресі. Загальна кількість створюваних ініціативних груп по кожному референдуму не обмежується.

Плата за реєстрацію ініціативних груп не стягується. Ради народних депутатів, інші державні органи та установи України не несуть витрат, пов'язаних з організацією і діяльністю ініціативних груп.

Відмова у реєстрації ініціативної групи або відсутність рішення про реєстрацію можуть бути оскаржені членами ініціативної групи у районний (міський) народний

суд за місцем знаходження Центральної комісії з всеукраїнського референдуму або відповідної Ради народних депутатів.

Стаття 18. Порядок і строки збирання підписів ініціативними групами

Від дня одержання свідоцтва про реєстрацію ініціативна група має право організовувати та безперешкодно здійснювати збирання підписів на листах для підписів громадян під вимогою проведення референдуму (підписних листах).

Загальний термін збирання підписів з питання про проведення всеукраїнського референдуму не повинен перевищувати трьох місяців, а місцевого референдуму — одного місяця від дня одержання свідоцтва про реєстрацію першої з створених по даному референдуму ініціативних груп.

На кожному підписному листі повинно бути найменування, порядковий номер ініціативної групи, порядковий номер підписного листа та формулювання питання, що пропонується винести на референдум. Форми підписних листів всеукраїнського та місцевих референдумів затверджуються Центральною комісією з всеукраїнського референдуму.

Члени ініціативної групи повинні попередити громадянина України, що його підпис може бути поставлено лише на одному підписному листі під даною вимогою про проведення референдуму.

Громадянин України, який підтримує вимогу про проведення референдуму, ставить свій підпис на підписному листі, зазначаючи при цьому своє прізвище, ім'я та по батькові, дату підписання. Член ініціативної групи зазначає у підписному листі згідно з документами громадянина дату його народження та місце постійного проживання. За відсутності у громадянина документу, що посвідчує особу, підпис громадянина вважається недійсним і не зараховується.

Після заповнення підписного листа в ньому робиться запис про загальну кількість підписів громадян. Правильність відомостей, занесених до підписного листа, засвідчується підписами двох членів ініціативної групи.

Протягом десяти днів від дня останнього за часом підпису громадян на підписному листі і не пізніше зазначеного терміну збирання підписів під даною вимогою про проведення референдуму підписи членів ініціативної групи на підписному листі повинні бути засвідчені посадовою особою, спеціально призначеною для цього головою районної, міської (міст республіканського та обласного підпорядкування) Ради народних депутатів, на території якої проводиться збирання підписів ініціативною групою всеукраїнського референдуму, або головою місцевої Ради народних депутатів, що зареєструвала ініціативну групу місцевого референдуму. Під час цього може бути знято копію підписного листа.

Стаття 19. Відповідальність за порушення порядку збирання підписів

Під час збирання підписів голова відповідної місцевої Ради народних депутатів, де засвідчуються підписи членів ініціативної групи, організує перевірку зазначених у підписних листах відомостей. У разі виявлення порушень порядку збирання підписів та оформлення підписних листів голова районної, міської (міст республіканського і обласного підпорядкування) Ради народних депутатів, на території якої здійснюється діяльність ініціативної групи всеукраїнського референдуму, вносить подання до Центральної комісії з всеукраїнського референдуму.

Центральна комісія з всеукраїнського референдуму після розгляду подання у 10-денний строк може прийняти рішення про припинення діяльності членів ініціативної групи, які допустили порушення, визнання недійсними їх посвідчень, а також підписних листів або підписів окремих громадян, внесених до підписних листів з порушенням передбаченого цим Законом порядку.

Якщо порушення допущено під час збирання підписів для проведення місцевого референдуму, рішення про припинення діяльності членів ініціативної групи, визнання недійсними посвідчень, підписних листів та підписів окремих громадян приймається у 10-денний строк головою тієї місцевої Ради народних депутатів, де

zareestrovana initsiativna grupa miscevoغو referendumu.

У разі повторного порушення порядку збирання підписів ініціативною групою відповідно Центральної комісії з всеукраїнського референдуму або голова місцевої Ради народних депутатів, де зареєстрована ініціативна група місцевого референдуму, можуть прийняти рішення про припинення діяльності ініціативної групи, визнання недійсними свідоцтва про її реєстрацію, посвідчень членів групи, підписних листів або підписів окремих громадян, внесених до підписних листів з порушеннями. При цьому документи ініціативної групи всеукраїнського референдуму та зібрані нею підписні листи передаються до Центральної комісії з всеукраїнського референдуму, а ініціативної групи місцевого референдуму — до відповідної місцевої Ради народних депутатів. Підписи громадян на переданих підписних листах, за винятком визнаних недійсними, враховуються при остаточному підрахунку загальної кількості підписів громадян України, які вимагають проведення референдуму.

Стаття 20. Підрахунок підписів громадян України, які вимагають проведення референдуму

Після завершення збирання підписів ініціативна група у триденний строк складає підсумковий протокол, в якому зазначається загальна кількість підписів громадян, зібраних на території відповідної місцевої Ради народних депутатів, дата реєстрації ініціативної групи, дата закінчення збирання підписів.

Підписні листи всеукраїнського референдуму по акту передаються на зберігання голові районної, міської (міст республіканського та обласного підпорядкування) Ради народних депутатів, на території якої проводилось збирання підписів, а підписні листи місцевого референдуму — голові місцевої Ради народних депутатів, у межах території якої пропонується провести референдум. Підписні листи зберігаються протягом двох місяців після проведення референдуму. В акті зазначається загальна кількість підписних листів та підписів громадян. Акт у трьох примірниках підписується не менш як трьома чле-

нами ініціативної групи та головою відповідної Ради народних депутатів або його заступником.

Група всеукраїнського референдуму у тижневий строк після підписання акта передає підсумковий протокол та акт разом з вимогою про проведення референдуму до Центральної комісії з всеукраїнського референдуму.

Центральна комісія з всеукраїнського референдуму забезпечує реєстрацію документів, надісланих усіма ініціативними групами всеукраїнського референдуму з даного питання, протягом одного місяця від дня надходження відповідних документів проводить вибірку або повну перевірку вірогідності надісланих документів; підбиває загальні підсумки збирання підписів в цілому по Україні, про що складається протокол.

Якщо у підписних листах виявлено два або більше підписів одного громадянина, його підписи не враховуються.

Протокол та документи перевірки у триденний строк передаються Центральною комісією з всеукраїнського референдуму до Президії Верховної Ради України, яка розглядає їх у двотижневий строк від дня надходження.

Президія Верховної Ради України може доручити вибірку або повну перевірку одержаних документів народним депутатам України та відповідним місцевим Радам народних депутатів, після чого виносить питання про проведення всеукраїнського референдуму на розгляд сесії Верховної Ради України.

Голова місцевої Ради народних депутатів, у межах території якої пропонується провести місцевий референдум, забезпечує реєстрацію документів, надісланих усіма ініціативними групами місцевого референдуму з даного питання; протягом 15 днів від дня надходження відповідних документів організує проведення вибіркової або повної перевірки вірогідності надісланих документів та підбиття підсумків збирання підписів за участю представників усіх ініціативних груп місцевого референдуму з даного питання, про що складається акт. Акт підписується головою місцевої Ради народних депутатів та представниками усіх ініціативних груп, після чого питання про проведення місцевого референдуму виноситься на розгляд сесії відповідної Ради народних депутатів.

У тому разі, коли у визначений цим Законом строк під вимогою про проведення референдуму не зібрано достатньої кількості підписів громадян України, всеукраїнський або місцевий референдум не проводиться, про що приймається рішення відповідно Президією Верховної Ради України або головою місцевої Ради народних депутатів, у межах території якої пропонувалося провести референдум.

Стаття 21. Прийняття рішення з питання проведення референдуму

Верховна Рада України, відповідна місцева Рада народних депутатів після одержання належним чином оформленої пропозиції приймають на сесії у місячний строк одне з таких рішень:

- 1) про призначення референдуму;
- 2) про відхилення пропозиції про проведення референдуму у разі наявності серйозних порушень цього Закону, які впливають на підстави для призначення референдуму;
- 3) про прийняття рішення, яке пропонується у вимозі про призначення референдуму, без наступного проведення референдуму.

У разі, якщо на всеукраїнський референдум виноситься питання про дострокове припинення повноважень Президента України, рішення приймається більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів України.

Стаття 22. Зміст рішення про призначення референдуму

У рішенні про призначення референдуму визначається дата проведення референдуму, зазначається назва проекту закону, рішення, зміст питання, що виноситься на референдум.

Дата проведення всеукраїнського референдуму призначається не раніш як за три і не пізніш як за чотири місяці, а місцевого референдуму — не раніш як за місяць і не пізніш як за два місяці від дня прийняття рішення про проведення референдуму.

Повідомлення про призначення референдуму та зміст проекту закону, рішення, іншого питання, що виноситься на референдум, оголошується відповідно у республіканських та місцевих засобах масової інформації у 10-денний строк після прийняття рішення про його призначення.

Глава 3

ПІДГОТОВКА ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ

Стаття 23. Дільниці для голосування

Для проведення голосування і підрахунку голосів під час проведення референдумів територія районів, міст, районів у містах, селищ міського типу і сільрад ділиться на дільниці для голосування.

Дільниці для голосування утворюються також у військових частинах, лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, місцях перебування громадян, розташованих у важкодоступних районах, а також на суднах, які перебувають в день проведення референдуму у плаванні. Такі дільниці можуть бути утворені, якщо для цього є необхідні умови, при представництвах України за кордоном.

Дільниці для голосування утворюються районними, міськими, районними в містах, селищними і сільськими Радами народних депутатів або їх головами. У військових частинах дільниці для голосування утворюються відповідними Радами народних депутатів або їх головами за поданням командирів частин або військових з'єднань. На суднах, які перебувають у день проведення референдуму у плаванні, дільниці для голосування утворюються відповідними Радами народних депутатів або їх головами за місцем порту приписки судна. При представництвах України за кордоном такі дільниці утворюються Радами народних депутатів або їх головами за поданням Міністерства закордонних справ України.

Дільниці для голосування утворюються не пізніше як за півтора місяці до всеукраїнського і 20 днів — до місцевого референдуму. У військових частинах, а також у важкодоступних районах, на суднах, які перебувають у день проведення референдуму у плаванні, дільниці

для голосування утворюються в той же строк, а у виняткових випадках — не пізніш як за п'ять днів до референдуму.

Дільниці для голосування утворюються з кількістю від 20 до 3 000 громадян, які мають право брати участь у референдумі, а в необхідних випадках — з меншою або більшою кількістю громадян.

Відповідна Рада народних депутатів або її голова сповіщає громадян про межі кожної дільниці для голосування з зазначенням місця знаходження дільничної комісії по референдуму і приміщення для голосування.

Стаття 24. Комісії з референдуму

Для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму в Україні утворюються комісії:

Центральна комісія з всеукраїнського референдуму; комісія Республіки Крим з всеукраїнського референдуму;

обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські комісії з референдуму;

дільничні комісії з референдуму.

До утворення Центральної комісії з всеукраїнського референдуму її функції виконує Центральна виборча комісія по виборах народних депутатів України.

Для підготовки і проведення місцевого референдуму в межах адміністративно-територіальних одиниць, де він проводиться, утворюються комісії:

обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські комісії з референдуму;

дільничні комісії з референдуму.

У разі оголошення і проведення одночасно двох або кількох референдумів комісії, утворені в передбаченому цим Законом порядку, є спільними для всіх одночасно оголошуваних референдумів.

Комісії з референдуму можуть бути утворені на основі існуючих виборчих комісій.

У разі, якщо референдум проводиться одночасно з виборами народних депутатів або Президента України, може бути утворено спільні комісії з референдуму та виборів.

Стаття 25. Утворення Центральної комісії з всеукраїнського референдуму

Центральна комісія з всеукраїнського референдуму утворюється Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Республіки Крим або її Президії, обласних, Київської і Севастопольської міських Рад народних депутатів або їх голів з урахуванням пропозицій органів політичних партій, масових рухів, громадських організацій, трудових колективів або їх рад, колективів професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборів громадян за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах, а також за поданням республіканських органів політичних партій, масових рухів, громадських організацій та ініціативних груп всеукраїнського референдуму не пізніш як за півтора місяці до референдуму у складі голови, заступників голови, секретаря і 27 членів комісії.

Стаття 26. Повноваження Центральної комісії з всеукраїнського референдуму

Центральна комісія з всеукраїнського референдуму:

1) реєструє ініціативні групи всеукраїнського референдуму;

2) організує підготовку і проведення всеукраїнського референдуму;

3) здійснює на всій території України контроль за виконанням цього Закону і забезпечує його однакове застосування; дає роз'яснення про порядок застосування Закону, входить в разі необхідності до Верховної Ради України з поданнями про його тлумачення;

4) спрямовує діяльність комісії Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, обласних, районних, міських, районних в містах, селищних і сільських комісій з референдуму; визначає порядок внесення змін у склад цих комісій;

5) розподіляє кошти по комісіях з референдуму; контролює забезпечення комісій з референдуму приміщеннями, транспортом, зв'язком, розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення референдуму;

6) встановлює форми списків громадян, які мають право брати участь у референдумі, протоколів засідань

комісій з референдуму, інших документів проведення референдуму, зразки скриньок для голосування і печаток комісій з референдуму, порядок зберігання документів проведення референдуму;

7) заслуховує повідомлення державних і громадських органів України у питаннях, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдуму;

8) утворює лічильні групи для підбиття підсумків референдуму, підбиває підсумки референдуму в цілому по республіці, публікує в пресі повідомлення про підсумки референдуму;

9) розглядає заяви і скарги на рішення і дії комісій з референдуму і приймає остаточні рішення з цих питань;

10) здійснює інші повноваження відповідно до цього Закону.

Стаття 27. Утворення комісії Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, обласних, міських, районних у містах, селищних, сільських комісій з референдуму

Комісія Республіки Крим з всеукраїнського референдуму утворюється Верховною Радою Республіки Крим або її Президією не пізніше як за півтора місяця до всеукраїнського референдуму у складі 9 — 19 членів комісії.

Обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму утворюється відповідно Радою народних депутатів або її головою не пізніше як за півтора місяця до всеукраїнського і 25 днів — до місцевого референдуму у складі 9 — 19 членів комісії.

Представники до складу комісій з референдуму висуваються кримськими республіканськими, обласними, районними, міськими, районними в містах органами політичних партій, масових рухів, громадських організацій або їх виконавчими органами, первинними організаціями політичних партій, масових рухів, трудовими колективами або їх радами, колективами професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборами громадян за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах.

Голова, заступники голови і секретар комісії з референдуму обираються на першому засіданні відповідної комісії.

Стаття 28. Повноваження комісії Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, обласної, районної, міської, районної в місті, селищної, сільської комісії з референдуму

Комісія Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму:

1) організує підготовку і проведення всеукраїнського або відповідно місцевого референдуму, здійснює на території Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, селища, сільради контроль за виконанням цього Закону і забезпечує його однакове застосування;

2) спрямовує діяльність нижчестоящих комісій з референдуму;

3) розподіляє кошти по комісіях з референдуму; контролює забезпечення їх приміщеннями, транспортом, зв'язком і розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення референдуму;

4) заслуховує повідомлення дільничних комісій з референдуму, керівників місцевих органів державного управління, підприємств, установ і організацій у питаннях, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдуму;

5) здійснює нагляд за своєчасним поданням дільничними комісіями з референдуму для загального ознайомлення списків громадян, які мають право брати участь у референдумі;

6) забезпечує виготовлення бюлетенів для голосування і постачання їх дільничним комісіям з референдуму;

7) утворює лічильні групи для підбиття підсумків референдуму, підбиває підсумки референдуму на території Республіки Крим, відповідної Ради народних депутатів;

8) встановлює результати місцевого референдуму, що проводиться в межах адміністративно-територіальної одиниці, де діє відповідна комісія з референдуму;

9) розглядає заяви і скарги на рішення і дії дільничних комісій з референдуму і приймає з цих питань остаточні рішення;

10) здійснює інші повноваження відповідно до цього Закону.

Стаття 29. Утворення дільничних комісій з референдуму

Дільнична комісія з референдуму утворюється у складі 5—19 членів районними, міськими, районними в містах, селищними і сільськими Радами народних депутатів або їх головами не пізніш як за 40 днів до всеукраїнського і 15 днів — до місцевого референдуму. У необхідних випадках за рішенням відповідної Ради народних депутатів або її голови кількісний склад дільничної комісії з референдуму може бути збільшено або зменшено.

Представники до складу дільничної комісії з референдуму висуваються районними, міськими, районними в містах органами політичних партій, масових рухів, громадських організацій або їх виконавчими органами, трудовими колективами або їх радами, колективами професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, громадськими селищними, сільськими, вуличними, квартальними, дільничними, домовими комітетами, зборами громадян за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах.

В трудових колективах, колективах професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів чисельністю понад 200 чоловік висування представників до складу дільничної комісії з референдуму може проводитись на зборах колективів цехів, відділів, дільниць, бригад та інших підрозділів, якщо в цих підрозділах нараховується не менш як 20 чоловік.

Голова, заступники голови і секретар дільничної комісії з референдуму обираються на її першому засіданні.

Стаття 30. Повноваження дільничної комісії з референдуму

Дільнична комісія з референдуму:

1) вивіщує в приміщенні дільниці текст проекту закону, рішення, що виноситься на референдум, надає громадянам можливість ознайомлення з ним під час підготовки до проведення референдуму і в день голосування;

2) складає список громадян, які мають право брати участь у референдумі, по дільниці;

3) проводить ознайомлення громадян із списком, приймає і розглядає заяви про неправильності в списку і вирішує питання про внесення в нього відповідних змін;

4) приймає від громадян, які змінили місце свого перебування в період між поданням списків для загального ознайомлення і днем референдуму, бюлетені у закритих конвертах і забезпечує таємницю волевиявлення громадян;

5) сповіщає громадян про день проведення референдуму і місце голосування;

6) забезпечує підготовку приміщення для голосування і скриньок для голосування;

7) організує голосування в день проведення референдуму на дільниці;

8) утворює лічильну групу для підрахунку голосів, провадить підрахунок голосів, поданих на дільниці для голосування;

9) розглядає заяви і скарги з питань підготовки референдуму та організації голосування і приймає по них рішення;

10) здійснює інші повноваження відповідно до цього Закону.

Стаття 31. Організація роботи комісій з референдуму

Засідання комісії з референдуму є правомочними, якщо в них бере участь не менш як дві третини складу комісії. Рішення комісії приймаються відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу комісії. Члени комісії, не згодні з її рішенням, мають

право висловити окрему думку, яка в письмовій формі додається до протоколу засідання комісії з референдуму.

Рішення комісії з референдуму, прийняті в межах її повноважень, є обов'язковими для виконання всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами і організаціями.

Рішення і дії комісії з референдуму можуть бути оскаржені у вищестоящу комісію з референдуму, а у випадках, передбачених цим Законом, також в суд.

Особа, яка входить до складу комісії з референдуму, за її рішенням може звільнитися в період підготовки і проведення референдуму від виконання виробничих або службових обов'язків із збереженням середньої заробітної плати за рахунок коштів, що виділяються на проведення референдуму.

Стаття 32. Сприяння комісіям з референдуму у здійсненні їх повноважень

Державні і громадські органи, підприємства, установи, організації, службові особи зобов'язані сприяти комісіям з референдуму у здійсненні ними своїх повноважень, надавати необхідні для їх роботи відомості і матеріали.

Комісія з референдуму має право звертатися в питаннях, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдуму, у державні і громадські органи, до підприємств, установ, організацій, службових осіб, які зобов'язані розглянути поставлене питання і дати комісії з референдуму відповідь не пізніше як у триденний строк.

Стаття 33. Список громадян, які мають право брати участь у референдумі

Голови міських, районних у містах, селищних і сільських Рад народних депутатів забезпечують організацію) обліку громадян, які мають право брати участь у референдумі, та складання відповідних списків і передають списки дільничним комісіям з референдуму.

Список громадян, які мають право брати участь у референдумі, складається по кожній дільниці для голосування і підписується головою і секретарем дільнич-

ної комісії з референдуму. Для участі в роботі по складанню списку дільнична комісія може залучати представників громадськості.

Списки військовослужбовців, які перебувають у військових частинах і мають право брати участь у референдумі, а також членів сімей військовослужбовців та інших громадян, якщо вони проживають у районах розташування військових частин, складаються на основі даних, що подаються командирами військових частин. Військовослужбовці, яю проживають поза військовими частинами, включаються в списки за місцем проживання на загальних підставах.

Списки громадян по дільницях для голосування, утворених в лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, а також на суднах, які перебувають в день референдуму у плаванні, при представництвах України за кордоном, складаються на основі даних, що подаються керівниками зазначених установ і капітанами суден.

У список громадян, які мають право брати участь у референдумі, включаються всі громадяни України, які досягли до дня або в день референдуму 18 років і проживають на момент складання списку на території даної дільниці для голосування.

Громадянин може бути включений у список громадян, які мають право брати участь у референдумі, лише на одній дільниці для голосування.

Громадяни, які проживають на території даної дільниці для голосування і з якихось причин пропущені в списку, включаються в нього за рішенням дільничної комісії з референдуму.

Стаття 34. Ознайомлення громадян із списками і право на оскарження неправильностей в списку громадян, які мають право брати участь у референдумі

Списки громадян подаються для загального ознайомлення за десять днів до референдуму. На дільницях для голосування, утворених в лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, а також у виняткових випадках у військових частинах, на суднах, які перебувають

в день референдуму у плаванні, списки громадян подаються за два дні до референдуму.

Громадянам забезпечується можливість ознайомитися із списком і перевірити правильність його складення в приміщенні дільничної комісії з референдуму.

Кожному громадянину надається право оскаржити невключення, неправильне включення в список або виключення із списку, а також допущені в ньому неточності в зазначенні даних про нього. Заява про неправильності в списку розглядається дільничною комісією з референдуму, яка зобов'язана не пізніше як у дводенний строк, а напередодні і в день референдуму негайно розглянути заяву, внести необхідні виправлення в список або видати заявнику копію мотивованого рішення про відхилення його заяви. Це рішення може бути оскаржено до районного (міського) народного суду, який зобов'язаний розглянути скаргу в триденний строк. Виправлення в списку відповідно до рішення районного (міського) народного суду провадиться негайно дільничною комісією з референдуму.

Стаття 35. Забезпечення права громадян на участь у референдумі при зміні місця свого перебування

При зміні громадянином місця свого перебування в період між поданням списків для загального ознайомлення і днем референдуму дільнична комісія з референдуму на прохання громадянина і після пред'явлення паспорта або іншого документа, який посвідчує його особу, видає бюлетень для голосування. В одержанні бюлетеня для голосування громадянин розписується у списку осіб, які можуть брати участь у референдумі. Заповнений бюлетень у закритому конверті опускається громадянином в опломбовану або опечатану скриньку і зберігається дільничною комісією з референдуму до дня референдуму.

Стаття 36. Бюлетень для голосування

У бюлетені для голосування міститься назва проекту (проектів) закону, рішення, що виноситься на референдум, і пропонується громадянину відповісти «так» або

«ні» на питання про прийняття або відхилення цього проекту (проектів).

У разі винесення на референдум двох або кількох питань для кожного з цих питань встановлюється окремий бюлетень.

У разі проведення одночасно двох або кількох референдумів бюлетені для голосування, які використовуються під час кожного з них, повинні відрізнятися за кольором.

Зміст і форма бюлетенів для голосування при проведенні всеукраїнського або місцевого референдуму встановлюються відповідно Верховною Радою України та обласними, районними, міськими, районними в містах, селищними і сільськими Радами народних депутатів. Зміст бюлетеня не може суперечити суті формулювання питання, визначеного у вимозі народних депутатів або громадян України про проведення референдуму.

Бюлетені для голосування друкуються українською мовою, а в разі необхідності й іншими мовами, якими користуються громадяни дільниці для голосування, що мають право брати участь у референдумі.

Бюлетені для голосування вручаються дільничним комісіям з референдуму не пізніше як за п'ятнадцять днів до всеукраїнського референдуму і не пізніше як за десять днів до місцевого референдуму.

Глава 4

ПОРЯДОК ГОЛОСУВАННЯ І ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСУМКІВ РЕФЕРЕНДУМУ

Стаття 37. Час і місце голосування

Під час референдуму голосування проводиться в день референдуму з 7 до 20 години. Про час і місце голосування дільнична комісія з референдуму сповіщає громадян не пізніше як за десять днів до референдуму.

На дільницях, утворених у військових частинах, у важкодоступних районах, на суднах, які перебувають в день референдуму у плаванні, дільнична комісія може оголосити голосування закінченим раніше 20 години, якщо проголосували усі громадяни, включені в список.

Стаття 38. Організація голосування

Голосування проводиться в спеціально відведених приміщеннях, у яких повинні бути обладнані в достатній кількості кабінки або кімнати для таємного голосування, визначені місця видачі бюлетенів і встановлені скриньки для голосування. Скриньки для голосування встановлюються таким чином, щоб громадяни, підходячи до них, обов'язково проходили через кабінки або кімнати для таємного голосування.

Відповідальність за організацію голосування, забезпечення таємниці волевиявлення громадян, обладнання приміщень і підтримання в них необхідного порядку несе дільнична комісія з референдуму.

В день референдуму перед початком голосування скриньки для голосування перевіряє, пломбує або опечатує голова дільничної комісії з референдуму в присутності членів комісії.

Кожний громадянин голосує особисто; голосування за інших осіб не допускається. Бюлетені для голосування видаються дільничною комісією з референдуму на підставі списку громадян після пред'явлення громадянином паспорта або іншого документа, який посвідчує його особу. При одержанні бюлетеня для голосування у списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, громадянин ставить підпис.

У випадках, коли окремі громадяни за станом здоров'я або з інших причин не можуть прибути в приміщення для голосування, дільнична комісія з референдуму на їх прохання доручає окремим членам комісії організувати голосування в місці перебування цих громадян.

Стаття 39. Проведення голосування

Бюлетені для голосування заповнюються голосуючим у кабінці або кімнаті для таємного голосування. Під час заповнення бюлетенів забороняється присутність будь-кого, крім голосуючого. Громадянин, який не має можливості самостійно заповнити бюлетені, має право запросити в кабінку або кімнату для таємного голосування іншу особу за своїм розсудом, крім члена комісії з референдуму.

Громадянин під час заповнення бюлетеня викреслює в ньому одне з двох слів: «так» або «ні».

У разі проведення одночасно двох чи кількох референдумів або винесення на референдум двох чи кількох питань громадянин одержує і заповнює бюлетені окремо по кожному з референдумів та питань.

Заповнені бюлетені голосуючий опускає у скриньку для голосування.

Стаття 40. Підрахунок голосів на дільниці для голосування

Підрахунок голосів на дільниці для голосування проводиться дільничною комісією з референдуму.

Скриньки, а також закриті конверти, передані дільничній комісії голосуючими, які змінили місце свого перебування, розкриваються дільничною комісією з референдуму після оголошення головою комісії про закінчення голосування. Розкриття скриньок і конвертів до закінчення голосування забороняється. Перед розкриттям скриньок і конвертів усі невикористані бюлетені для голосування підраховуються і погашаються дільничною комісією з референдуму.

Дільнична комісія з референдуму за списком громадян, які мають право брати участь у референдумі, встановлює загальну кількість громадян на дільниці, а також кількість громадян, які одержали бюлетені і передали закриті конверти. На підставі бюлетенів, що були у скриньках і конвертах, комісія встановлює: загальну кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення поставленого на референдум проекту закону, рішення, і кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість бюлетенів, визнаних недійсними.

Визнаються недійсними бюлетені для голосування невстановленого зразка, а також бюлетені, які не містять точно висловленого рішення громадян. Якщо виникають сумніви у дійсності бюлетеня, питання вирішується дільничною комісією з референдуму шляхом голосування.

Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні дільничної комісії з референдуму і заносяться

до протоколу. В разі проведення одночасно двох або кількох референдумів протокол по кожному з них складається окремо. Протокол підписується головою, заступником голови, секретарем і членами комісії і негайно надсилається у відповідну районну, міську, районну в місті, селищну, сільську комісію з референдуму.

Стаття 41. Встановлення результатів референдуму

На підставі протоколів дільничних комісій з референдуму міська (міст без районного поділу), районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму визначає: загальну кількість громадян, які мають право брати участь у референдумі; кількість громадян, які одержали бюлетені; кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення поставленого на референдум проекту закону рішення, і кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість бюлетенів, визнаних недійсними.

Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні відповідної комісії і заносяться до протоколу, який надсилається до вищестоящої комісії з референдуму. На підставі поданих протоколів комісія Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, обласна, районна, міська (міст з районним поділом) комісія з референдуму провадить підрахунок голосів у межах адміністративно-територіальної одиниці, результати якого заносяться до протоколу, що надсилається до вищестоящої комісії з референдуму.

Результати всеукраїнського референдуму встановлюються і заносяться до протоколу на засіданні Центральної комісії з всеукраїнського референдуму на підставі протоколів обласних комісій з референдуму.

Під час проведення місцевого референдуму в межах території області, району, міста, району в місті, селища, сільради результати референдуму встановлюються і заносяться до протоколу на засіданні відповідної комісії з референдуму.

Протокол з результатами підрахунку голосів або результатами референдуму підписується головою, заступниками голови, секретарем і членами відповідної комісії з референдуму.

Відповідна комісія з референдуму може визнати результати референдуму недійсними через допущені в ході голосування або під час підрахунку голосів порушення цього Закону.

Проект закону, рішення вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі.

Референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування, а референдум з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України визнається таким, що не відбувся, якщо у ньому взяло участь менше двох третин під загальною кількістю громадян, які внесені до списків для голосування.

Повідомлення про результати референдуму публікуються відповідною комісією не пізніше як на десятій день після референдуму. У повідомленні вказується: загальна кількість громадян, які мають право брати участь у референдумі; кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту закону, рішення, і кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість недійсних бюлетенів.

Стаття 42. Гласність при визначенні результатів референдумів

На засіданнях комісій з референдуму при підрахунку голосів і визначенні результатів голосування мають право бути присутніми представники трудових колективів, громадських організацій, політичних партій, масових рухів, колективів професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборів громадян за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах, органів державної влади. Повноваження зазначених представників засвідчуються письмовим дорученням або посвідченням.

Про намір представників бути присутніми в день проведення референдуму у приміщеннях для голосування або на засіданнях комісій з референдуму повинно бути повідомлено відповідним комісіям не пізніше як за два

дні до голосування. Втручання зазначених представників у роботу комісій з референдуму не допускається. Представникам може бути відмовлено у присутності на засіданнях комісій з референдуму лише у випадках, коли у них немає відповідних письмових доручень або посвідчень.

Представники можуть бути присутніми у приміщеннях для голосування або на засіданнях дільничних комісій, утворених у військових частинах, за винятком випадків, коли їх діяльність проводиться на таємних військових об'єктах. Перелік таких дільниць та комісій визначається Центральною комісією з всеукраїнського референдуму спільно з командуванням відповідних військових округів.

Представникам засобів масової інформації гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з проведенням референдумів. Комісії з референдуму, державні органи надають їм інформацію, пов'язану з проведенням референдуму.

Стаття 43. Повторні референдуми

Якщо під час проведення всеукраїнського або місцевого референдуму було допущено грубі порушення цього Закону, Верховна Рада України у місячний строк, а відповідна місцева Рада народних депутатів — у 15-денний строк можуть призначити повторний всеукраїнський або місцевий референдум на всій території республіки, відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частини. У такому випадку може бути прийнято рішення про утворення комісій з референдуму в новому складі.

**ОПУБЛІКУВАННЯ, ВВЕДЕННЯ У ДІЮ, ЗМІНА
АБО СКАСУВАННЯ ЗАКОНІВ, ІНШИХ РІШЕНЬ,
ПРИЙНЯТИХ РЕФЕРЕНДУМОМ**

**Стаття 44. Опублікування і введення в дію
законів, рішень, прийнятих
референдумом**

Закон, інші рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством України порядку опублікування правових актів Верховної Ради України та місцевих Рад народних депутатів і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший строк.

Датою прийняття закону, рішення вважається день проведення референдуму.

**Стаття 45. Зміна або скасування законів,
рішень, прийнятих референдумом**

Зміна або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом.

Зміну або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, може здійснити також відповідно Верховна Рада України, Верховна Рада Республіки Крим, місцева Рада народних депутатів більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів з обов'язковим затвердженням на референдумі, який повинен бути проведений протягом шести місяців після внесення зміни або скасування.

Глава 6

**ДОРАДЧЕ ОПИТУВАННЯ ГРОМАДЯН
УКРАЇНИ**

**Стаття 46. Дорадче опитування громадян
України (консультативний
референдум)**

З метою виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення у передбаченому ним Законом порядку можуть

проводитись всеукраїнські та місцеві дорадчі опитування громадян України (консультативні референдуми). Результати дорадчого опитування розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами.

Якщо проекти законів, інших рішень Верховної Ради України або рішень місцевої Ради народних депутатів не відповідають результатам всеукраїнського або відповідного місцевого дорадчого опитування, такі закони, рішення можуть бути прийняті лише більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів України або депутатів відповідної місцевої Ради народних депутатів.

Положення частин першої, третьої та четвертої статті 1, статей 3, 4, 9, 44, 45 цього Закону не застосовуються до дорадчого опитування громадян України (консультативного референдуму).

Стаття 47. Опитування громадської думки

Опитування громадської думки, які проводяться в іншому порядку, ніж передбачено цим Законом, або з питань, які відповідно до Закону не можуть виноситися на всеукраїнський та місцевий референдуми, не мають статусу дорадчого опитування громадян України (консультативного референдуму) і правових наслідків, що з цього випливають.

3 липня 1991

№ 1286-XII

ВВР, 1991 р., № 33, ст.443.

Із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 19 червня 1992 р., №2481-XII, ВВР, 1992 р., № 35, ст. 515.

ПОСТАНОВА

ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР

Про введення в дію Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»

Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки постановляє:

1. Ввести в дію Закон Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» з дня його опублікування.

2. Комісіям Верховної Ради Української РСР у питаннях законодавства і законності, у питаннях діяльності Рад народних депутатів, розвитку місцевого самоврядування разом з Кабінетом Міністрів Української РСР до 1 серпня 1991 року:

підготувати і подати на розгляд Верховної Ради Української РСР пропозиції про внесення змін і доповнень до чинних законодавчих актів Української РСР, що впливають з положень Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»;

підготувати і подати Президії Верховної Ради Української РСР пропозиції щодо форм документів референдуму, передбачених положеннями статей 17 та 36 цього Закону.

3. Кабінету Міністрів Української РСР до 1 серпня 1991 року привести рішення Уряду УРСР у відповідність із Законом Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

4. Місцевим Радам народних депутатів до 1 серпня 1991 року привести свої рішення у відповідність із Законом Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

3 липня 1991 року

№ 1287-XII

ВВР, 1991р., № 33, ст. 444

ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

.....

Стаття 7. Місцевий референдум

1. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

2. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

3. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

4. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

5. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

ХРОНОЛОГІЯ РЕФЕРЕНДУМІВ

№ пп	Країна	Дата	Предмет референдуму	Результати референдуму
1	Швейцарія, кантон Берн	1439	Затвердження податку в 1 ангетер на тиждень для погашення військової заборгованості кантону	Більшістю голосів затверджено податок
2	Північна Америка, колонія Массачусетс	1640	Питання місцевого самоврядування	Всі питання отримали підтримку поселенців
3	США, штат Массачусетс	1780	Затвердження конституції штату	Більшістю голосів затверджено конституцію
4	Франція	1793	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
5	Франція	1795	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
6	Франція	1804	Проголошення Наполеона Бонапарта довічним консулом Франції	Більшість громадян(3 568 885) проголосували за проголошення Наполеона довічним консулом

7	Швейцарія	1802	Затвердження другої конституції Гальветичної республіки	“За” висловилося 72 500, “проти” – 92 500 громадян, але конституцію введено в дію 20 травня 1802 р. (діяла до 1848 р.)
8	Франція	1851	Делегування президенту Людовіку–Наполеону Бонапарту повноважень по створенню нової конституції Франції	7 500 000 громадян проголосували “за”. В 1952 р. Людовік–Наполеон проголосив конституцію без народної ратифікації
9	Швейцарія	1874	Затвердження конституції	Конституцію затверджено більшістю голосів (340 000)
10	Швейцарія	1875	Законопроекти: 1) про розширення виборчого права; 2) про затвердження цивільних шлюбів	1) перший законопроект відхилено 207 263 голосами проти 202 583; 2) другий законопроект затверджено 213 199 голосами, проти 205 609
11	Швейцарія	1882	Законопроект про заходи боротьби з епідемією шляхом щеплення всього населення країни	Законопроект відхилено 254 340 голосами проти 68 027

12	Австралія, Новий Південний Уельс та Південна Австралія	1896	Проблеми місцевого самоврядування	Всі питання отримали підтримку поселенців
13	Австралія	1897–1898	Затвердження конституції	В 1901 р. конституція Австралії набрала чинності
14	Австралія	1898	Законопроект про викуп залізниці	Закон прийнято 386 634 голосами “за”
15	Норвегія	1905	Про вихід з реальної унії зі Швецією	“За” висловилися 368 392, “проти” – 184 норвежці. У вересні 1905 р. Норвегія та Швеція домовилися про порядок розділення
16	Уругвай	1917	Затвердження конституції	Більшістю голосів конституцію затверджено
17	Люксембург	1919	Щодо подальшого існування монархічної форми правління	Переважна більшість голосуючих висловилися за збереження монархії
18	Греція	1920	Повернення монархічної форми правління	Більшість голосуючих висловилися за монархію
19	Естонія	1920	Затвердження конституції	Більшістю голосів конституцію затверджено

20	Швейцарія	1920	Вступ до Ліги Націй	56,3% громадян проголосували за вступ
21	Швейцарія	1921	Ратифікація Версальської конвенції	71,4% громадян проголосували за ратифікацію
22	Південна Родезія	1923	Щодо подальшого правового статусу Південної Родезії	Правом голосу були наділені лише білі колоністи, що вплинуло на наслідки референдуму – Південна Родезія зберегла статус колонії
23	Греція	1924	Встановлення республіки	Більшість громадян проголосували за республіку
24	Чилі	1925	Затвердження конституції	Більшістю голосів конституцію затверджено
25	Німеччина	1925–1926	Про конфіскацію майна кайзера, членів колишньої імператорської сім'ї та принців	Більшість громадян проголосували за конфіскацію
26	Греція	1927	Про форму правління	Відновлено республіканську форму правління
27	Болівія	1931	Прийняття конституції	Більшістю голосів прийнято конституцію
28	Греція	1934	Зміна форми правління	За результатами голосування поновлено монархію
29	Німеччина	1933	Вихід Німеччини з Ліги Націй	Більшість голосуючих висловилися за вихід Німеччини з Ліги Націй

30	Німеччина	1934	Поєднання посад рейхсканцлера і президента країни	За результатами голосування А. Гітлер зосередив в своїх руках посаду глави держави і рейхсканцлера
31	Португалія	1933	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
32	Уругвай	1934	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
33	Ірландія	1937	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
34	Німеччина	1938	Аншлюс (приєднання) Австрії до Німеччини	Австрія включена до складу нацистської Німеччини
35	Румунія	1938	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
36	Уругвай	1942	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
37	Монголія	1945	Незалежне від Китаю існування держави	98,9 % громадян висловилися за незалежність
38	Болгарія	1946	Форми правління в Болгарії	За результатами голосування встановлено республіку
39	Італія	1946	Форми правління в Італії	Більшість громадян проголосувало за республіканську форму правління

40	Польща	1946	Затвердження західних кордонів Польщі на Балтійському морі, по річках Одеру і Нейсе та збереження чи скасування сенату	Громадяни проголосували за всі предмети референдуму
41	Іспанія	1947	Затвердження Закону про успадкування посади глави держави	За результатами голосування закон затверджено
42	Нова Зеландія	1949	Питання щодо громадського порядку	Змінено час відкриття готелів та ресторанів
43	Бельгія	1950	Повернення на престол короля Леопольда III після окупації	Голосуючі висловилися за повернення Леопольда III на престол. Референдум мав консультативний характер
44	Уругвай	1951	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
45	Данія	1953	Затвердження конституції Прийняття закону про успадкування престолу	Затверджено конституцію та закон, відповідно до якого право успадкування престолу надавалося і жінкам
46	Камбоджа	1955	Незалежність держави	98,9% проголосували за незалежність та підтримку політики Н. Сіанука
47	Колумбія	1957	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
48	Франція	1958	Незалежність Гвінеї	97,2% громадян Франції висловилися за незалежне існування Гвінеї

49	Франція	1958	Прийняття конституції П'ятої Республіки	Більшістю голосів затверджено конституцію
50	Гана	1960	Проголошення республіки	За підсумками референдуму Гана проголошена республікою
51	Франція	1961	Незалежність Алжиру	69,5% громадян Франції проголосували за незалежність Алжиру
52	Туреччина	1961	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
53	Південна Корея.	1962	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
54	Франція	1962	Внесення змін до конституції	Поправка була прийнята
55	Данія	1963	4 законопроекти про місцеве самоврядування	Всі законопроекти відхилено
56	Єгипет	1965	Щодо подовження повноважень Президента Г. А. Насера	99,8% голосуючих висловилися за подовження повноважень
57	Іспанія	1966	Затвердження Органічного Закону держави	Органічний Закон прийнято
58	Австралія	1967	Законопроект про розширення прав аборигенів	Законопроект прийнято
59	НДР	1968	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
60	Франція	1969	Внесення змін до конституції про збільшення повноважень Сенату, регіональна реформа та висловлення довіри політичному курсу Президента Ш. де Голля	Більшість громадян висловилися проти запропонованих Президентом питань. Ш. де Голль змушений був піти у відставку

61	Швейцарія	1971	Надання жінкам виборчого права	Жінки отримали активне виборче право
62	Данія	1972	Входження до ЄЕС	63,3% громадян проголосували за входження
63	Ірландія	1972	Входження до ЄЕС	83,1% громадян проголосували за входження
64	Камбоджа	1972	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
65	Норвегія	1972	Входження до ЄЕС	Лише 46,5% громадян проголосували за входження
66	Південна Корея	1972	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
67	США, штат Колорадо	1972	Про самооподаткування на організацію зимової олімпіади в м. Денвері	2/3 голосуючих висловилися проти. Влада міста відмовилася від проведення олімпіади
68	Франція	1972	Щодо входження Франції до Спільного ринку	40% громадян не брали участь у голосуванні. Франція не вступила до Спільного ринку
69	Франція	1972	Входження до ЄЕС	67,7% громадян висловилися за входження
70	Швейцарія	1972	Ратифікація законопроекту про продаж зброї за кордон	Законопроект відхилено більшістю голосів
71	Бірма	1973	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію

© Референдуми в Україні: історія та сучасність

72	Велика Британія, Північна Ірландія	1973	Вихід Південної Ірландії зі складу Великої Британії та приєднання її до Ірландії	Більшість виборців проголосували проти виходу з Великої Британії або утрималися від голосування
73	Греція	1974	Про форму правління	За результатами голосування встановлено республіканську форму правління Закон ратифіковано
74	Італія	1974	Ратифікація закону про цивільні розлучення	90% населення проголосувало за деколонізацію о-ва Елліс, що був перейменований в державу Тувалу
75	Тувалу	1974	Відокремлення о-ва Елліс від колонії Гілберта і Елліса	Велика Британія стала членом ЄЕС (67,2% громадян висловилися "за") Закон було ратифіковано
76	Велика Британія	1975	Щодо вступу держави до ЄЕС	99,9% голосуючих висловилися за подовження
77	Іспанія	1976	Ратифікація Закону про політичну реформу	За інформацією Франції 20 тис. громадян проголосували за приєднання до Франції. В грудні Франція проголосила о. Майотту територіальною одиницею Франції, але ГА ООН засудила присутність Франції в регіоні
78	Єгипет	1976	Щодо подовження повноважень Президента А. Садата	
79	Коморські острови, о. Майотта	1976	Самовизначення о. Майотта	

80	Куба	1976	Затвердження конституції	засудила присутність Франції в регіоні Більшістю голосів затверджено конституцію
81	Співдружність Північних Маріанських Островів	1976	Приєднання до США	Більшість громадян проголосували за приєднання до США на правах вільно приєднаної території. Рішення референдуму набрало чинності 3.11.1986 р.
82	Джибуті	1977	Незалежність Республіки Джибуті	За результатами голосування Джибуті проголошена незалежною республікою
83	Австрія	1978	Подальша експлуатація АЕС	50,47% висловилися "проти" запуску нової АЕС
84	Гайана	1978	Затвердження конституції	Затверджено конституцію, що набула чинності в жовтні 1980 р.
85	Еквадор	1978	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
86	Іспанія	1978	Затвердження конституції	Затверджено конституцію, що набула чинності 29.12.1978 р.
87	Сирія	1978	Щодо подовження повноважень Президента Х. Асада	99,1% громадян проголосували за подовження
88	Чилі	1978	Ставлення до політики правлячого режиму	75% громадян висловилися за підтримку хунти А. Піночета

89	Велика Британія, Шотландія та Уельс	1979	Біль про деволуції, тобто про передачу повноважень центральної влади місцевим асамблеям та урядам	Біль не було затверджено
90	Іспанія	1979	Надання автономії Країні Басків і Каталонії	Відповідно 94,7% та 88,1% громадян проголосували за автономію
91	Іспанія	1980	Надання регіональної автономії Галісії	77,3% громадян проголосували за автономію
92	Канада	1980	Незалежність провінції Квебек	Лише 40,4% громадян проголосували за незалежність
93	Непал	1980	Про збереження в країні безпартійної системи	Більшість громадян проголосували за збереження
94	Південна Корея	1980	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
95	Сирія	1980	Щодо подовження повноважень глави держави	Більшість громадян проголосували за подовження
96	Уругвай	1980	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
97	Чилі	1980	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
98	Швеція	1980	Подальша експлуатація АЕС	37,1% голосуючих висловилися за поетапне припинення роботи АЕС
99	Іспанія	1980, 1981	Надання регіональної автономії Андалусії	93,3% та 89,4% громадян проголосували за автономію

100	Єгипет	1981	Щодо затвердження повноважень глави держави	Більшість громадян проголосували за подовження
101	Данія, Гренландія	1982	Вихід зі Спільного ринку	Більшість громадян проголосували за вихід Гренландії зі Спільного ринку.
102	Туреччина	1982	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
103	Шрі-Ланка	1982	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
104	Заїр	1984	Щодо подовження повноважень глави держави	Більшість громадян проголосували за подовження
105	Кокосові острови	1984	Приєднання до Австралії	Більшість громадян проголосували за приєднання до Австралії
106	Ліберія	1984	Прийняття нової конституції	78,3% громадян проголосували за прийняття
107	Пакистан	1984	Про підтримку режиму Президента Зія-уль-Хака	Більшість громадян проголосували за підтримку
108	ПАР	1984	Затвердження конституції	Затверджено конституцію, що була чинною до 1994 р. В голосуванні брало участь тільки біле населення
109	Бангладеш	1985	Про підтримку режиму генерала Х. М. Ершада	Більшість громадян проголосували за підтримку
110	Єгипет	1985	Щодо подовження повноважень Президента	Більшість громадян проголосували за подовження

111	Іспанія	1986	Подальше перебування Іспанії в НАТО	56,9% громадян проголосували за членство в НАТО
112	Пакистан	1985	Щодо подовження повноважень Президента Зія-уль-Хака	Більшість громадян проголосували за подовження
113	Сирія	1985	Щодо подовження повноважень Президента Х. Асада	99,9% громадян проголосували за подовження
114	Чилі	1985	Щодо подовження повноважень Президента А. Піночета	Більшість громадян проголосували за подовження
115	Швейцарія	1985	Вступ до ООН	Більшість громадян висловилися проти вступу до ООН
116	Єгипет	1987	Щодо повноважень Президента Х. Мубарака	Більшість громадян проголосували за повноваження
117	Нова Каледонія	1987	Самовизначення щодо подальшого правового статусу Нової Каледонії	98% громадян проголосували за перебування території в складі Франції
118	Суринам	1987	Затвердження конституції	Затверджено конституцію, що набула чинності 31.09.1987 р.
119	Філіппіни	1987	Прийняття конституції	Прийнято постійну конституцію, що набула чинності 2.11.1987 р.
120	Нова Каледонія	1988	Ратифікація закону про статус Нової Каледонії від 26.06.1988 р.	Закон ратифіковано. Набув чинності 14.07.1989 р.

121	Угорщина	1989	1. Термін і спосіб обрання президента. 2. Представлення трудових колективів через партійні організації. 3. Виділення ВСРП з приватного сектора майна. 4. Розпуск робітничої міліції	“За” проголосували відповідно за питаннями: 1) 50,1%; 2) 95,1%; 3) 95,4%; 4) 94,9%
122	Уругвай	1989	Ратифікація закону про амністію для військовослужбовців, звинувачених в порушенні прав людини (1973—1985 рр.)	Більшістю голосів (53,3%) закон затверджено
123	Бенін	1990	Затвердження конституції	Конституцію затверджено
124	Гвінея	1990	Прийняття конституції	Прийнята конституція, що набула чинності 23.12.1991 р.
125	Сербія	1990	Затвердження конституції	Більшістю голосів (96,8%) конституцію затверджено
126	Словенія	1990	Проголошення незалежності	90,3% громадян проголосували за незалежність
127	Угорщина	1990	Впровадження загальнонародних президентських виборів	“За” проголосувало 85,9% громадян
128	Гаїті	1991	Затвердження конституції	Конституцію затверджено. Набула чинності 29.03.1991 р.
129	Екваторіальна Гвінея	1991	Затвердження конституції	Конституцію затверджено. Набула чинності 17.11.1991 р.
130	Естонія	1991	Проголошення незалежності	77,7% громадян проголосували за незалежність

131	Латвія	1991	Проголошення незалежності	73,6% громадян проголосували за незалежність
132	Литва	1991	Проголошення незалежності	90,5% громадян проголосували за незалежність
133	Румунія	1991	Затвердження конституції	Більшістю голосів (77,3%) конституція була затверджена
134	Україна	1991	Підтримка Акта проголошення незалежності України	90,3% громадян України проголосували за підтримку
135	Хорватія	1991	Проголошення незалежності	93,7% громадян висловилися за незалежність
136	Боснія і Герцоговина	1992	Проголошення незалежності	63% громадян висловилися за незалежність
137	Гана	1992	Прийняття п'ятої конституції	Конституцію прийнято. Набула чинності 7.01.1993 р.
138	Данія	1992	Ратифікація Маастріхтської угоди	50,7% датчан висловилися проти ратифікації
139	Естонія	1992	Затвердження конституції	93% громадян проголосували за затвердження
140	Ірландія	1992	Ратифікація Маастріхтської угоди	67% громадян висловилися за ратифікацію
141	Ліхтенштейн	1992	Вступ до ЄЕС	55,8% громадян проголосували за вступ
142	Литва	1992	Встановлення президентського правління	60,4% громадян проголосували позитивно
143	Литва	1992	Вивід радянських військ з Литви до кінця 1992 р.	90,7% громадян проголосували за вивід

144	Литва	1992	Затвердження конституції	Конституцію затверджено ("за" — 75,4% голосуючих)
145	Малі	1992	Затвердження конституції	Більшість громадян проголосували за затвердження
146	Марокко	1992	Щодо внесення поправок до конституції 1972 р.	Більшість громадян проголосували за поправки
147	Палау	1992	Закон про зниження цензу голосів для прийняття поправки до конституції до 51%	Більшістю голосів Закон прийнято
148	ПАР	1992	Реформування державного устрою	Біле населення ПАР висловилося за реформи
149	Того	1992	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію. Набула чинності 27.09.1992 р.
150	Україна	1992	Спроба ініціювати всеукраїнський референдум з питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України	Зібрано 1 196 543 підписи громадян, тобто трьохмільйонну квоту не було досягнуто. Референдум не відбувся
151	Франція	1992	Ратифікація Маастріхтської угоди	51,5% громадян проголосували за ратифікацію
152	Чорногорія	1992	Входження разом з Сербією до Югославської федерації	95,9% громадян проголосували за входження
153	Швейцарія	1992	Вступ до ЄЕС	50,3% громадян проголосували проти вступу

154	Андорра	1993	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію. Набула чинності 4.05.1993 р.
155	Бразилія	1993	Про форму правління — монархія чи республіка? Про те, чи республіка має бути президентською чи парламентською	Голосуючі висловилися за президентську республіку
156	Данія	1993	Повторний референдум щодо ратифікації Маастріхтської угоди	56,8% громадян проголосували за ратифікацію
157	Єгипет	1993	Подовження повноважень Президента Х. Мубарака	Більшість громадян проголосували за подовження
158	Палау	1993	Поправка до конституції щодо приєднання до США	68% громадян проголосували за приєднання до США. Рішення вступило в силу 1.10.1994 р.
159	Перу	1993	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію. Набула чинності 31.10.1993 р.
160	Російська Федерація	1993	1. Довіра президенту РФ Б. М. Єльцину. 2. Підтримка соціальної політики Б. М. Єльцина. 3. Дострокові вибори президента РФ. 4. Дострокові вибори народних депутатів РФ	“За” проголосували відповідно: 1) 58,7%; 2) 53,1%; 3) 31,7%; 4) 43,1%
161	Російська Федерація	1993	Затвердження конституції	58,4% громадян проголосували за проект конституції

162	Україна	1993	Спроба ініціювати всеукраїнський референдум з питання довіри (недовіри) Президенту України і Верховній Раді України	Референдум не проводився
163	Албанія	1994	Затвердження конституції	Більшість громадян проголосували проти проекту конституції. Діє закон про основні положення конституції від 29.04.1991 р. зі змінами і доповненнями
164	Литва	1994	Положення статутів Литовської Республіки щодо незаконної приватизації, девальвації вкладів і акцій	Ні одне з питань референдуму не було підтримане громадянами (31%)
165	Молдова	1994	Проголошення незалежності	95% громадян проголосували за незалежність
166	Словаччина	1994	Залучення інвестицій для приватизації державного сектора економіки	Більшість громадян (93,6%) проголосували за рішення запропоноване урядом
167	Швеція	1994	Входження до ЄЕС	Більшість громадян проголосували за входження до ЄЕС
168	ЦАР	1994	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію. Набула чинності 7.01.1995 р.

169	Азербайджан	1995	Затвердження конституції	Більшістю голосів затверджено конституцію
170	Білорусь	1995	1. Надання російській мові офіційного статусу. 2. Заміна державних символів. 3. Надання президенту повноважень щодо господарської інтеграції з Росією. 4. Закріплення за президентом права на достроковий розпуск парламенту	“За” проголосували відповідно: 1) 83,3%; 2) 75,1%; 3) 83,3%; 4) 77,7%
171	Казахстан	1995	Затвердження конституції	Більшістю голосів конституцію затверджено
172	Канада	1995	Надання особливого статусу провінції Квебек	Більшість громадян проголосували проти
173	Узбекистан	1995	Подовження повноважень Президента І. Карімова	Подовжено повноваження до 2000 р.
174	Білорусь	1996	1. Перенесення національного свята Незалежності на 3 липня (день визволення Білорусі від німецької окупації). 2. Затвердження конституції з змінами і доповненнями президента. 3. Вільний продаж-купівля землі; 4. Відміна смертної кари. 5. Внесення до конституції 1994 р. змін від фракції комуністів. 6. Прямі вибори держадміністрацій на місцях.	Проголосували “за” відповідно: 1) 88,1%; 2) 70,4%; 3) 15,3%; 4) 17,9%; 5) 7,9%; 6) 28,1%; 7) 32,1%

175	Нігер	1996	7. Фінансування державного апарату з держбюджету Затвердження конституції	Більшістю голосів конституцію затверджено. Набула чинності 22.05.1996 р.
176	Польща	1996	1. Загальна приватизація; 2. Погашення заборгованості перед пенсіонерами та робітниками бюджетної сфери за рахунок приватизації державного майна	Всі питання отримали позитивну відповідь, але референдум мав консультативний характер
177	Україна	1996	Прийняття конституції	Референдум не відбувся. Конституція прийнята парламентом
178	Чад	1996	Затвердження конституції	Більшістю голосів конституцію затверджено. Набула чинності 31.03.1996 р.
179	Буркіна Фасо	1997	Прийняття конституції	Більшістю голосів конституцію було прийнято
180	Латвія	1998	Поправки до закону про громадянство (щодо надання громадянства російськомовному населенню)	Більшість громадян проголосували за внесення поправок
181	Ліберія	1997	Про довіру кабінету міністрів	60% громадян проголосували за довіру
182	Польща	1997	Затвердження конституції	52,7% громадян висловилися за затвердження конституції

© Референдуми в Україні: історія та сучасність

183	Латвія	1998	Внесення змін до закону про громадянство	Внесено поправку щодо надання російськомовному населенню громадянства Латвії
184	Україна	1998	Дострокове припинення повноважень Президента України Л. Д. Кучми	Центрвиборчком відмовив ініціативним групам у реєстрації
185	Єгипет	1999	Щодо подовження повноважень Президента Х. Мубарака	Більшість громадян проголосували за подовження
186	Молдова	1999	Щодо зміни форми правління	Результати референдуму визнано недійсними
187	Україна	2000	Чотири питання конституційного характеру	Проведення референдуму 16 квітня 2000 р.

Референдуми в країнах Балтії, Центральної і Східної Європи, в Балканських країнах

Країна	Предмет референдуму					
	проголошення незалежності	затвердження конституції	форма держави	приватизація	інші	
Центральна Європа						
Польща		1		1		2
Словаччина				1		1
Румунія		1				1
Угорщина		1	1			2
Країни Балтії						
Естонія	1	1				2
Литва	1	1	1	1	1	5
Латвія	1				1	2
Східна Європа						
Білорусь		1	1			2
Росія		1	1			2
Україна	1					1
Молдова	1					1
Балканські країни						
Албанія		1				1
Боснія та Герцеговина	1					1
Хорватія	1					1
Чорногорія			1			1
Македонія	1					1
Словенія	1					1
Сербія		1				1
Разом	9	9	5	3	2	28

Результати референдуму СРСР на території Української РСР

з питання збереження СРСР як оновленої федерації рівноправних суверенних республік, в якій повною мірою гарантуватимуться права і свободи особи будь-якої національності.

№ пп	Характеристика голосування	Загальна кількість
1	Громадяни, включені в списки для голосування	37 732 178
2	Громадяни, що отримали бюлетені для голосування	31 597 169
3	Громадяни, що взяли участь у голосуванні	31 514 244
4	Громадяни, що проголосували «Так»	22 110 899
5	Громадяни, що проголосували «Ні»	8 820 089
6	Бюлетені, визнані недійсними	583 256

За матеріалами архіву Верховної Ради України

Результати всеукраїнського референдуму
щодо підтвердження Акта проголошення незалежності України,
який відбувся 1 грудня 1991 р.

№ пп	Характеристика голосування	Загальна кількість
1	Громадяни, які мають право брати участь у всеукраїнському референдумі	37 885 555
2	Громадяни, що отримали бюлетені	31 943 820
3	Громадяни, що взяли участь у голосуванні	31 891 742
4	Громадяни, що відповіли «Так, підтверджую»	28 804 071
5	Громадяни, що відповіли «Ні, не підтверджую»	2 417 554
6	Бюлетені, визнані недійсними	670 117

За матеріалами архіву Верховної Ради України

**Результати референдуму в Республіці Білорусь,
який проводився 24 листопада 1996 року**

Питання референдуму	Голоси «За»		Голос «Проти»		Утрималися
	Кількість голосів	%	Кількість голосів	%	
Чи Ви за те, щоб дату свята Дня незалежності Республіки Білорусь (Дня Республіки) перенести на 3 липня, тобто день визволення Білорусії з-під німецької окупації?	5 450 830	88,18	646 708	10,46	83 925
Чи Ви за те, щоб прийняти Конституцію 1994 р. зі змінами та доповненнями (нова редакція Конституції Республіки Білорусь), запропонованими Президентом Білорусі О. Лукашенком?	5 175 664	70,45	689 642	9,39	316 157
Чи Ви за вільне, нічим не обмежене право продажу та купівлі землі?	948 756	15,35	5 123 386	82,88	109 321
Чи Ви за ліквідацію смертної кари в Республіці Білорусь?	1 108 226	17,93	4 972 535	80,44	100 702

**Результати референдуму в Республіці Білорусь,
який проводився 24 листопада 1996 року
(продовження)**

Питання референдуму	Голоси «За»		Голос «Проти»		Утрималися
	Кількість голосів	%	Кількість голосів	%	
Чи Ви за прийняття Конституції 1994 р. зі змінами та доповненнями, запропонованими депутатами фракції комуністів?	582 437	7,93	5 230 763	71,2	368 263
Чи Ви за те, щоб голови місцевих адміністративних органів обиралися безпосередньо виборцями адміністративно-територіальної одиниці країни?	1 739 178	28,14	4 321 866	69,92	120 419
Чи Ви за те, щоб фінансування всіх органів державної влади відбувалося цілком та повністю з державного бюджету?	1 989 252	32,18	4 070 261	65,85	121 950

*Про результати голосування на республіканському референдумі
24 листопада 1996 р. // Республіка. — 1996. — № 300.*

**Результати референдумів у колишніх республіках СРСР
щодо проголошення незалежності (1991 р.)**

№ пп	Республіка	Дата	Проголосували «за», %	Проголосували «проти», %
1	Литва	9 лютого	90,47	6,56
2	Латвія	3 березня	73,68	24,69
3	Естонія	3 березня	77,73	21,40
4	Грузія	31 березня	99,08	0,51
5	Вірменія	21 вересня	99,31	0,46
6	Туркменістан	26 листопада	94,1	—
7	Україна	1 грудня	90,3	7,6
8	Азербайджан	29 грудня	99,58	0,24
9	Узбекистан	29 грудня	98,2	—

S. White, G. Gill, D. Slider. The Politics of Transition: Shaping a Post-Soviet Future. — Cambridge University Press. — P. 89; Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej / M. Staszewski, D. Waniek (red.). — Warszawa, 1996. — S. 156.

**Географія зареєстрованих ініціативних груп всеукраїнського референдуму
на 21 грудня 1992 р.**

№ пп	Регіон	Райони		Міста		Разом	
		груп	членів груп	груп	членів груп	груп	членів груп
1	Автономна Республіка Крим			1	58	1	58
2	Вінницька область						
3	Волинська область	5	152	4	102	9	254
4	Дніпропетровська область			6	398	6	398
5	Донецька область			4	260	4	260
6	Житомирська область			1	69	1	69
7	Закарпатська область	4	166	2	90	6	256
8	Запорізька область			3	171	3	171
9	Івано-Франківська область	15	802	7	540	22	1342
10	Київська область	3	99	3	167	6	266
11	Кіровоградська область			4	93	4	93
12	Луганська область			1	36	1	36

13	Львівська область	17	639	14	714	31	1353
14	Миколаївська область			2	103	2	103
15	Одеська область			1	36	1	36
16	Полтавська область	2	44	4	239	6	283
17	Рівненська область	1	22	2	55	3	77
18	Сумська область			2	163	2	163
19	Тернопільська область	17	1136	9	199	26	1335
20	Харківська область	1	20	1	97	2	117
21	Херсонська область			1	25	1	25
22	Хмельницька область	1	32	2	107	3	139
23	Черкаська область			3	167	3	167
24	Чернівецька область	6	186	1	75	7	261
25	Чернігівська область			1	59	1	59
26	м. Київ			7	674	7	674
27	м. Севастополь						
28	Інші						
	Всього	72	3298	86	4697	158	7995

За матеріалами архіву Верховної Ради України

Наукове видання

*Погорілко Віктор Федорович
Федоренко Владислав Леонідович*

**РЕФЕРЕНДУМИ В УКРАЇНІ:
*історія та сучасність***

Редактори *І. О. Кресіна, С. М. Рудь*
Коректор *Т. В. Онищенко*
Комп'ютерне макетування
та обкладинка
О. В. Козлітіної

Підп. до друку 16.03.2000. Формат 84 × 108 / 32.
Папір офс. № 1. Гарнітура Antiqua. Офс. друк.
Ум. друк. арк. 13,02. Ум. фарбовідб. 13,44.
Обл.-вид. арк. 11,14. Вид. № 11. Зам. № 0-197

Інститут держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України
01001 Київ, вул. Трьохсвятительська, 4
тел. 229-73-96, факс. 228-54-74

Надруковано з готових плівок
на Головному підприємстві ПО «Поліграфкнига»
03057, Київ, вул. Довженка, 3