

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.8

*І. Й. Магновський*  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри загальноправових та гуманітарних дисциплін  
Івано-Франківського юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ОСОБЛИВОСТІ РЕФЕРЕНДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Одним із ключових факторів для дієвого застосування референдумів в інтересах громадян України та їх територіальних громад є запровадження в державі референдної демократії. Утім, як зазначає М.В. Оніщук, стверджувати про ефективність застосування інституту референдумів в Україні було б передчасним, насамперед через фрагментарність практики проведення всеукраїнського та місцевих референдумів і неоднозначність їх правових наслідків [1, с. 3].

У зв'язку із цим існує витребувана часом нагальна потреба в новітніх підходах щодо ефективного здійснення референдної демократії в Україні для забезпечення прав і свобод та законних інтересів її громадян.

Означеній проблемі в тій чи іншій мірі присвятили свої доробки такі науковці, як М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.В. Зайчук, В.М. Кампо, М.І. Козюбра, Д.С. Колодяжний, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, В.В. Кравченко, В.В. Лемак, М.В. Оніщук, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, В.Ф. Сіренко, О.В. Скрипнюк, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко О.Ф. Фрицький, Ю.О. Фрицький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, М.В. Цвік та ряд інших, напрацювання котрих містять корисний за обсягом фактичний матеріал та спонукає до подальших досліджень правових основ референдної демократії з урахуванням європейських стандартів.

Тому метою і завданням даної статті є висвітлення в конституційно-правовому аспекті особливостей референдної демократії в Україні з огляду сьогодення для її утвердження в суспільно-політичному житті та подальшого розвитку.

Однією з головних передумов виникнення референдної демократії стало формування референдної ідеології. В основу цієї ідеології були покладені філософські, юридичні та політичні принципи, концепції й теорії, які утворюють західноєвропейську доктрину (лат. *doctrina* – вчення, наука) основ класичного конституціоналізму. При цьому проводити межу між науковою, державницькою, політичною та юридичною складовими доктрини можна лише умовно: синтезованість наукового і

практичного – найважливіша властивість будь-якої правової доктрини [2, с. 11], не є виключенням й доктрина референдної демократії.

Як бачимо, референдна демократія є унікальним політичним і конституційно-правовим явищем, що історично сформувалося й отримало подальший розвиток у багатьох державах світу (Італія, США, Франція, ФРН, Швейцарія та ін.), а конституювання референдумів засвідчило повагу представницьких органів до влади народу. При цьому М.В. Оніщук зазначає, що будучи складним конституційно-правовим явищем, референдна демократія поєднує у своєму складі певні компоненти, які визначають сутність і зміст цього виду прямого народовладдя та його призначення в механізмі конституційно-правового регулювання: 1) референдну ідеологію (доктрину); 2) систему референдного законодавства; 3) організаційно-правові механізми реалізації референдної демократії [3, с. 9].

Доцільно погодитися з М.П. Орзіхом та Р.А. Крусян, що історично сформовані основи референдної демократії із самого початку свого генезису стали невід'ємною складовою частиною принципів конституціоналізму теорії, ідеології та практики конституційного будівництва держави і громадянського суспільства [4, с. 14].

Досвід України свідчить, що в нашій країні сформувалися об'єктивні передумови для генезису національної референдної демократії. Зокрема, в конституційному законодавстві України закріплено право народу на реалізацію свого суверенітету у формі проведення референдуму, а також основні засади цієї форми прямого народовладдя. Власне, Конституція України дає відповідь на запитання, сформоване свого часу сучасним французьким мислителем Жераром Мере: «Якщо народ – це суверен, а його воля – закон, інакше кажучи, воля його є такою, що запроваджує стан справедливості, то проблема в тім, щоб дізнатися, як саме виражається воля народу. Хто цей народ, який легітимно виражає закон?» [5, с. 88].

В.Ф. Погоріло та В.Л. Федоренко, дослідивши проблему співвідношення референдумів із такими

відомими у світі формами безпосередньої демократії, як вибори, збори громадян, мітинги, походи, демонстрації, дорадчі опитування громадян, опитування населення, петиції, звернення громадян, відкликання депутатів, плебісцити, референдуми плебісцитарного характеру, народні законодавчі ініціативи, ландегемайнде, народне вето, народний розпуск представницького органу тощо, прийшли до висновку, що референдуми займають у системі форм прямого народовладдя чинне місце, будучи нормативно визначеною пріоритетною формою безпосередньої демократії. Саме референдуми, на думку вчених, є найоптимальнішою легітимною формою безпосередньої реалізації народного суверенітету [6, с. 131–150].

Референдна демократія, як особливий вид конституційно-правового режиму, може бути юридичним продуктом не лише вольової поведінки або діяльності зазначених суб'єктів конституційного правотворення (народу України, Української держави і територіальних громад), а й обов'язковою умовою для вирішення низки чітко визначених у чинному законодавстві питань, які вимагають проведення референдуму, який би не допускав жодних сумнівів у легітимності його проведення чи його юридичних наслідках. Такими, наприклад, є обов'язкові всеукраїнські референдуми, що призначаються Президентом України і Верховною Радою України щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (ст. 156 Конституції) і про зміну території України (ст. 73 Конституції) та проголошуються Президентом України після виконання умов і вимог статті 72 Основного Закону держави щодо ініціювання всеукраїнського референдуму на вимогу громадян України [7].

Вітчизняні науковці зауважують, що першим й одним з найважливіших видів референдної демократії є, безперечно, конституційна референдна демократія, що дозволяє утверджувати найсприятливіші умови для легітимізації народом конституцій чи змін до них. Особливої важливості конституційна референдна демократія набула в Україні нині, коли упродовж усього конституційного процесу 2005–2010 рр. проблема оновлення Конституції України стала наскрізною ідеєю та метою національного державотворення та правотворення [8, с. 81–99].

Характеризуючи фактори, які впливають на механізм реалізації народовладдя (серед яких – політичні, економічні, ідеологічні, організаційно-управлінські, рівень правової культури політичної еліти і населення, ступінь розвитку правової системи, урахування в національному законодавстві, яке регулює відносини народовладдя, світового, а особливо європейського досвіду конституціоналізму, наявність сталих демократичних традицій функціонування демократичних інституцій, парла-

ментаризму, ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. При цьому суттєве значення має історичний етап розвитку держави і суспільства, оскільки саме на трансформаційному етапі найвагомніше впливає політичний чинник, і не завжди можна з упевненістю передбачити динаміку розвитку політичного процесу, результати тих чи інших конституційних новацій. Це засвідчила практика України останніх років, коли різновекторні фактори, діаметрально протилежні позиції різних політичних сил, нерідко деструктивно впливали на механізм реалізації влади народу), О.Ю. Тодика також зазначає, що нині у світі відбувається процес глобалізації, правової інтеграції й універсалізації права, вдосконалюється інформаційне забезпечення народовладдя, посилюється вплив вітчизняних і зарубіжних ЗМІ на позицію електорату в період виборчих кампаній [9, с. 202].

Слід погодитися з Р.П. Князевичем, що всеукраїнський референдум як основна і надзвичайно важлива форма здійснення безпосередньої демократії все ж таки є радше винятком, ніж звичайним явищем у системі здійснення народовладдя в Україні, на відміну від досвіду багатьох зарубіжних держав, де інститут референдуму отримав не тільки надійне конституційно-правове закріплення, а й є періодичним, дієвим механізмом становлення та функціонування законодавчого поля, а також ефективним детектором визначення суспільних настроїв щодо гострих проблем життя країни [10, с. 15]. Причиною цього, як свідчить аналіз чинного законодавства, є недосконалість нормативно-правових механізмів забезпечення реалізації референдумів і референдної демократії.

При цьому найчастіше правознавці цілком об'єктивно й обґрунтовано закликають до посилення законодавчих механізмів реалізації права громадян на референдум, організації та проведення всенародних голосувань й утвердження із цією метою відповідного конституційно-правового режиму й апелюють до об'єктивації цих механізмів безпосередньо в деталізованих приписах конституцій, самостійних законах про референдуми і кодифікованих актах у сфері виборчого та референдного законодавства [11].

З огляду на роль референдумів та референдної демократії в утворенні та подальшій інституціоналізації Євросоюзу цілком доцільне запровадження новітніх кодифікованих актів, що визначатимуть стандарти референдних правовідносин у європейській спільноті. З огляду на це можливим є те, що вже існуючі та майбутні стандарти проведення референдумів і забезпечення референдної демократії у Євросоюзі стануть визначальними для утвердження відповідного демократичного режиму в усіх державах Європи, включаючи й Україну. Інсталяція стандартів референдної демократії Євросоюзу й успішне проведення низки ре-

ферендумів щодо входження / виходу України до міждержавних утворень стане важливим кроком у напрямі євроінтеграції України [12, с. 218–226].

Неможливо оминати поза увагою і нормативно-правовий механізм забезпечення реалізації референдної демократії, під час визначення якого дослідники наголошують на врахуванні певних принципових моментів: 1) за своєю сутністю він є комплексним установчо-регуляторним правовим механізмом для забезпечення існування та дієвості референдної демократії, тобто чинником, легітимізуючим цей конституційно-правовий режим, утворюючим його правові основи; 2) за своїм змістом нормативно-правовий механізм є системою нормативно-правових актів, які об'єктивують матеріальні та процесуальні норми референдного права, перебувають між собою в ієрархічних, супідрядних юридичних зв'язках – Конституція України, закони України, інші нормативно-правові акти, що регулюють виключне право народу на безпосередню реалізацію свого суверенітету, право територіальної громади вирішувати на місцевих референдумах важливі питання місцевого значення, право громадян на участь у референдумах і порядок його здійснення, процедурно-процесуальні аспекти ініціювання та проведення референдумів, а також інші питання у сфері референдної демократії; 3) структура, тобто його внутрішня побудова, представлена як елементами системи нормативно-правових актів у сфері референдної демократії – законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами, так і доктринальними (ідеологічно-правовими), предметно-функціональними, структурними й іншими юридичними зв'язками між ними; 4) за його формою, який структуровано об'єктивує референдне право, є важливим розділом (підрозділом) чинного конституційного законодавства України; 5) за сферами дії нормативно-правовий механізм забезпечення референдної демократії представлений як національним, так і міжнародним компонентом. Останній є системою міжнародних конвенційних механізмів впливу на референдні правовідносини з метою приведення їх у відповідність зі стандартами ПАРЄ щодо референдної демократії. Указані правові характеристики є визначальними, хоча і не вичерпними [13].

Становлення та розвиток референдного законодавства є одним із визначальних чинників формування референдної демократії. Зазвичай референдуми закріплюються в конституціях і спеціальних законах. Відтак найоптимальнішою передумовою виникнення і розвитку референдної демократії є формування розвиненої системи референдного законодавства, що дозволяє комплексно регулювати референдні правовідносини в суспільстві.

Отже, референдна демократія, як різновид конституційно-правового режиму, є складним

явищем правового буття, що втілює політичну волю та легітимні інтереси народу при вирішенні найважливіших питань суспільного і державного життя як на загальнонаціональному, так і на локальному рівнях, що дозволяє ідентифікувати референдну демократію як первинний і пріоритетний вид безпосередньої демократії. Референдна демократія є важливою складовою частиною національної системи демократії, поза межами якої вона втрачає свій сенс і соціальне призначення. З огляду на своє значення для реалізації народного суверенітету референдна демократія є стрижневою складовою частиною народовладдя в Україні і відзначається соціально-політичною спрямованістю, оскільки вирішує питання як політичного характеру, так і суспільного життя.

До основних тенденцій розвитку системи референдної демократії в Україні належать: удосконалення доктринально-правових основ системи референдної демократії в Україні; інтеграція системи референдної демократії до складу системи конституційних видів народовладдя в Україні; диференціація системи референдної демократії й утвердження її нових видів; розвиток й удосконалення системи референдного законодавства; розширення кола суб'єктів референдної демократії; процесуалізація референдного права та референдного законодавства; муніципалізація референдної демократії; глобалізація референдної демократії тощо [13].

На сучасному етапі державотворення референдна демократія стала реальністю сьогодення, як складова частина національної політики. Україна офіційно обрала курс євроінтеграції як стратегію власного подальшого розвитку, тому майбутнє референдної демократії, без сумніву, є проєвропейським. Звісно, країні за необхідне потрібна відповідна європейська модель демократії, якій властиве належне задоволення потреб і запитів становлення громадянського суспільства, котре сьогодні жваво, гостро й критично реагує на спроби будь-яких сил обмежити права народу як єдиного джерела влади в державі, що встановлено статтею 5 Основного Закону. Відтак основою для перезавантаження референдної демократії наперед мають стати конституційні положення про європейські спільні демократичні цінності, зокрема про життя, честь, гідність, права і свободи людини, верховенство права, конституційну демократію, що тією чи іншою мірою закріплено в статтях 3 і 8 та в розділах II й III Конституції України [7].

### *Література*

1. Оніщук М.В. Конституційні основи референдної демократії в Україні [Текст]: автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / М.В. Оніщук ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 37 с.

2. Пряхина Т.М. Конституционная доктрина Российской Федерации : науч. изд-ие / Т.М. Пряхина ; науч. ред. В.О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. – 323 с.

3. Оніщук М.В. Конституційні основи референдної демократії в Україні: проблеми теорії та методології / М.В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 12. – С. 5–16.

4. Орзіх М.П. Сучасний конституціоналізм в Україні. Вступ до українського конституційного права : [монографія] / М.П. Орзіх, А.Р. Крусян. – К. : Алерта, 2006. – 290 с.

5. Мере Жерар. Принцип суверенітету. Історія та основи нової влади / Жерар Мере ; пер. з франц. Леоніда Кононовича. – Л. : Кальварія, 2003. – 216 с.

6. Погорілко В.Ф. Референдне право України / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.

7. Конституція України. – Х. : ПП «ПВІНІ», 2006. – 64 с.

8. Федоренко В.Л. Конституційний процес у контексті утвердження верховенства права / В.Л. Федоренко, О.В. Скрипнюк, М.П. Рачинська // Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія] / [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІСД, 2009. – С. 81–99.

9. Тодика О.Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства / О.Ю. Тодика. – Х. : Право, 2007. – 480 с.

10. Князевич Р.П. Аналіз нормативно-правової бази проведених в Україні загальнодержавних референдумів / Р.П. Князевич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 5. – С. 15–24.

11. Шимко О.Р. Актуальні проблеми розвитку референдумного права України: стан і перспективи / О.Р. Шимко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 5. – С. 97–105.

12. Сотникова К.В. Роль референдумів у розбудові інтеграційних процесів / К.В. Сотникова // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 42. – С. 218–226.

13. Оніщук М.В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : [монографія] / М.В. Оніщук. – К. : Видавництво Європейського університету, 2009. – 450 с.

## Анотація

**Магновський І. Й. Особливості референдної демократії в Україні: конституційно-правовий аспект.** – Стаття.

У статті в конституційно-правовому аспекті висвітлено особливості референдної демократії в Україні з огляду сьогодення для її утвердження в суспільно-політичному житті та подальшого розвитку. Зосереджено увагу на ключових проблемах дієвості референдної демократії в країні, які є актуальними у вітчизняній правовій науці. З'ясовано сутність і змістовні характеристики референдної демократії, а також її компоненти, які визначають роль і значення даного виду прямого народовладдя та його призначення в механізмі конституційно-правового регулювання, зокрема: референдна ідеологія (доктрина); система референдного законодавства; організаційно-правові механізми реалізації референдної демократії. Розкрито особливості нормативно-правового механізму забезпечення реалізації референдної демократії на національному рівні. Означено характеризуючі новітні фактори, котрі впливають на механізм реалізації народовладдя, серед

яких: глобалізація, правова інтеграція й універсалізація права, інформаційне забезпечення народовладдя, вплив вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації тощо. Указано принципіві характеристики нормативно-правового механізму забезпечення реалізації референдної демократії. Окреслено основні тенденції розвитку системи референдної демократії в Україні.

**Ключові слова:** референдум, референдна демократія, референдне законодавство, конституційно-правовий режим, нормативно-правовий механізм, Конституція України.

## Аннотация

**Магновский И. И. Особенности референдной демократии в Украине: конституционно-правовой аспект.** – Стаття.

В статье в конституционно-правовом аспекте освещены особенности референдной демократии в Украине с учётом современности для её утверждения в общественно-политической жизни и дальнейшем развитии. Сосредоточено внимание на ключевых проблемах действительности референдной демократии в государстве, которые являются актуальными в отечественной правовой науке. Выяснены сущность и содержательные характеристики референдной демократии, а также её компонентов, которые определяют роль и значение данного вида прямого народовластия и его назначение в механизме конституционно-правового регулирования, в частности: референдная идеология (доктрина) системы референдного законодательства; организационно-правовые механизмы реализации референдной демократии. Раскрыты особенности нормативно-правового механизма обеспечения реализации референдной демократии на национальном уровне. Отмечены характеризующие новые факторы, которые влияют на механизм реализации народовластия, среди которых: глобализация, правовая интеграция и универсализация права, информационное обеспечение народовластия, влияние отечественных и зарубежных средств массовой информации. Указаны принципиальные характеристики реализации референдной демократии. Определены основные тенденции развития системы референдной демократии в Украине.

**Ключевые слова:** референдум, референдная демократия, референдное законодательство, конституционно-правовой режим, нормативно-правовой механизм, Конституция Украины.

## Summary

**Mahnovskyi I. Y. Features of the referendum democracy in Ukraine, constitutional and legal aspects.** – Article.

Features of the referendum's democracy article in the constitutional and legal aspects highlighted features of the referendum democracy in Ukraine due to present of its establishment in public life and further development. Focused attention on the key issues of effectiveness of the referendum democracy in the country that are relevant in the domestic legal science. Found the essence and content characteristics of the referendum democracy and its components that define the role and importance of this type of direct democracy and its function in the mechanism of constitutional and legal regulations, including: referendum ideology (doctrine); system referendum legislation; organizational and legal mechanisms of realization of referendum democracy. Solved the features of the regulatory mechanism to ensure implementation of referendum democracy at the national level. Author determined new

describing factors that influence on the mechanism of realization of democracy, including: globalization, integration and universalization of legal rights, information democracy, that ensure democracy, the impact of domestic and foreign media and others. Specified the principal characteristics of the regulatory mechanism to ensure implementation of referendum democracy. Outlined the basic tendencies of development of referendum democracy in Ukraine, including: doctrinally improvement of the legal foundations of referendum democracy in Ukraine; in-

tegration of referendum democracy in the system of constitutional democracy in Ukraine species; differentiation system of the referendum democracy and the establishment of its new species; development and improvement of the system of referendum legislation; expansion of the subjects of referendum democracy; referendum law and referendum legislation; municipalization referendum democracy; Globalization referendum democracy like.

*Key words:* referendum, referendum democracy, referendum legislation, constitutional and legal regime, regulatory mechanism, the Constitution of Ukraine.