

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук

Кафедра загальнотеоретичного правознавства та
публічного права

Магістерська робота

освітній ступінь – магістр

на тему: **«ПРЕДМЕТ, ПРОПОЗИЦІЯ І ПИТАННЯ РЕФЕРЕНДУМУ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ»**

Subject, proposal and question of the referendum: European experience and its
application in Ukraine

Виконав: Студент 2-го року навчання,
Спеціальності 081 Право
Белінський Дмитро Сергійович

Керівник: Ключковський Ю. Б.
Доцент, доктор юридичних наук

Рецензент _____

(прізвище та ініціали)

Магістерська робота захищена
з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

«___» _____ 2021 р.



Київ – 2021

*Декларація
академічної доброчесності
студента/ студентки НаУКМА*

Я, Белінський Дмитро Сергійович, студент 2-го року навчання факультету правничих наук, спеціальність 081 «Право», адреса електронної пошти: d.belinskyi@ukma.edu.ua

- підтверджую, що написана мною кваліфікаційна/магістерська робота на тему «Предмет, пропозиція і питання референдуму: європейський досвід та його застосування в Україні» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених пунктами 3.1.1-3.1.6 Положення про академічну доброчесність здобувачів НаУКМА від 07.03.2018 року, зі змістом якого ознайомлений;
- підтверджую, що надана мною електронна версія роботи є остаточною і готовою до перевірки;
- згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності, у будь-який спосіб, у тому числі порівняння змісту роботи та формування звіту подібності за допомогою електронної системи Unicheck.
- даю згоду на архівування моєї роботи в репозитаріях та базах даних університету для порівняння цієї та майбутніх робіт.

12.05.2021



Белінський Д.С.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ІНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ	6
1.1. Місце референдуму у системі демократичного державного режиму	6
1.2. Значимість інституту референдуму та проблеми його регулювання	15
РОЗДІЛ 2. ПРЕДЕТ, ПРОПОЗИЦІЯ І ПИТАННЯ РЕФЕРЕНДУМУ, ЯК СКЛАДОВІ ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ	22
2.1. Предмет референдуму та його обмеження	22
2.2. Пропозиція референдуму, її форми.....	31
2.3. Вимоги до формулювання питання референдуму.....	36
РОЗДІЛ 3 ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЩОДО ПРЕДМЕТУ, ПРОПОЗИЦІЇ ТА ПИТАННЯ РЕФЕРЕНДУМУ	51
3.1. Досвід Сполученого Королівства щодо формулювання питання референдуму.....	51
3.2. Досвід деяких країн щодо референдумів з пропозицією вступу до Європейського Союзу	63
ВИСНОВКИ	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	71

ВСТУП

Референдум є одним з ключових інструментів народовладдя, роль та значимість якого в сучасному світі неспинно збільшується. З допомогою інституту референдуму люди здійснюють своє право на безпосередню участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом вирішення найважливіших питань державного та місцевого значення.

Основними складовими референдуму є його предмет, пропозиція та питання, які є тісно взаємопов'язаними між собою. В контексті правового дослідження та з метою більш глибокого розуміння інституту референдумів, його варто розглядати через призму предмету, пропозиції та питання, що є ключовою задачею цієї наукової роботи.

Актуальність обраної теми пов'язана із загальносвітовою тенденцією росту популярності використання інституту референдуму, його частого застосування з метою вирішення найважливіших державних, суспільних та інших питань. Однак, попри власні популярність та значення, інститут референдуму потребує чіткої та збалансованої регламентації, що прямо впливає з його природи, адже він є надто дієвим інструментом, а недостатнє регулювання відкриває великий спектр можливостей його маніпулятивного використання. Актуальною тема дослідження є і для України, зокрема для законодавчого регулювання інституту референдуму, яке має відповідати як міжнародній практиці, так і загальноновизнаним рекомендаціям.

Метою наукової роботи є висвітлення місця та значимості інституту референдуму, здійснення комплексного аналізу національного законодавства та міжнародних вимог щодо предмету, пропозиції та питання референдуму, визначення та розкриття змісту цих та інших понять, висвітлення досвіду України та деяких європейських країн в контексті аналізу референдумів на їхній предмет, пропозицію та питання.

Для здійснення зазначеної мети необхідно виконати такі *завдання*:

- 1) дослідити місце референдуму у системі демократичного державного режиму;
- 2) висвітлити значимість інституту референдуму та проблеми його регулювання;
- 3) дослідити предмет референдуму, висвітлити його обмеження;
- 4) розкрити поняття пропозиції референдуму та окреслити її форми;
- 5) дослідити поняття питання референдуму та зазначити вимоги щодо його формулювання;
- 6) проаналізувати європейський досвід щодо предмету, пропозиції та питання референдуму.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, врегульовані правом, яке пов'язане з інститутом референдуму в широкому змісті.

Предметом дослідження є складові інституту референдуму, такі як предмет, пропозиція та питання.

Під час виконання цієї роботи були використані такі *методи правового дослідження*:

антропологічний та аксіологічний методи. Реалізація права стосується кожної людини, яка є найвищою соціальною цінністю. Проблеми та перешкоджання реалізації права, порушення права – означають нівелювання цінності права як такого, тому цінність прав людини через призму інституту референдуму є центральним питанням;

герменевтичний метод необхідний для тлумачення понять, норм законодавства, окремих висновків судової практики тощо;

формально-юридичний метод з метою інтерпретації положень рекомендацій щодо референдумів, актів національного законодавства та судових рішень;

діалектичний метод, оскільки з однієї сторони референдум є інструментом прямої демократії, а з іншої – створює можливості щодо зловживання ним, використання його в маніпулятивних та популістських цілях;

аналітичний метод дозволить розбити тему предмета на його складові частини з метою їхнього всебічного вивчення. Він дозволить спрямувати дослідження на визначення конкретних проблем, тенденцій і можливостей предмета роботи.

Теоретичною основою є наукові праці іноземних та українських дослідників: В.В. Шаповала, Ю.Б. Ключковського, Ю.С. Палєєвої, М.Д. Савенка, Ю.Н. Тодики, Г.О. Мурашина, І.А. Ракитської, Бондар М.Ю., Н. В. Колодяжної, Б.Т. Кабаєвої та інших.

Наукове значення дослідження полягає в аналізі трьох складових референдуму, як на теоретичному так і на практичному рівнях, в обґрунтуванні ролі та значимості цього інституту, що може бути використано як теоретичне підґрунтя для наступних досліджень. Новизною можна вважати виділення універсальних форм пропозиції референдуму, визначених відповідно до рекомендацій Венеційської комісії.

Практичне значення дослідження полягає у аналізі національного законодавства та рекомендацій Венеційської комісії щодо трьох складових інституту референдуму, а також висвітлення досвіду України та деяких інших європейських країн щодо проведення референдуму та його аналізу через призму предмету, пропозиції та питання цього інституту, що може стати основою для внесення змін в українське законодавство та орієнтиром у випадку проведення референдумів в Україні.

Структура магістерської роботи обумовлена принципами, цілями та завданнями дослідження. Робота складається з: вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1 ІНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ

1.1. Місце референдуму у системі демократичного державного режиму

Тисячі років історії людства привели більшу його частину до висновку, що демократія є єдиною можливою формою політичного режиму, прийнятної для існування та розвитку цивілізацій. Навіть відверто авторитарні режими та їх представники називали та називають себе «представниками демократії» «демократично обраними» тощо.

Відповідно до Юридичної енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученко, політичний режим визначено як «сукупність способів та методів здійснення політичної влади» який «тісно пов'язаний з поняттям державного режиму» [1]. Український конституціоналіст Осавелюк А.М. під державним режимом розуміє «заснований на юридичних ознаках форми правління реальний порядок функціонування і взаємодії вищих органів державної влади, що складається під впливом різних факторів (існуючої партійної системи, виборчої системи, результатів виборів, строку повноважень різних органів державної влади)» [2, с. 136]. Л.М. Толстенко доводить, що на відміну від політичного режиму, поняття державний режим має значно більш чітко визначений юридичний зміст [3, с 117]. Видатний український діяч науки та дослідник Ю.М. Тодика зазначав, що «у теоретичному плані державний режим постає як кореляційна залежність між способами здійснення державної влади відносно громадян (їх об'єднань) та формами і способами участі населення у справах держави» [4, с 41]. Вживання терміну громадяни при визначенні державного режиму є не зовсім доречним, адже таким чином звучується коло осіб, на яких влада держави розповсюджується, а також через те, що, скажімо, в ряді держав негромадяни мають право брати участь в управлінні публічними справами (наприклад в ряді країн негромадяни можуть брати участь у місцевих виборах).

Таким чином, державним режимом можна вважати систему державного управління, яка сформувалась та функціонує під впливом сукупності факторів, які відображають порядок здійснення державної влади, форми і способи участі людини у справах держави.

В Резолюції Генеральної Асамблеї ООН зазначається, що «демократія, розвиток і повага всіх прав людини і основоположних свобод є взаємозалежними і підкріплюють одна одну» [5, с 1]. Г. Мурашина та О. Мурашина, зазначають, що «ключовою ознакою демократичності державного режиму є множинність форм безпосереднього народовладдя, а отже, і видів актів прямого волевиявлення громадян» [6].

Попри твердження на користь демократії та проти неї (з огляду на її неефективність), ООН стверджує, що «демократія як політична система не мала ні єдиної моделі, ні найкращої моделі ... Сприяння демократії також повинно базуватися на повазі до різних історичних, соціальних та економічних особливостях країн» [7]. Іншими словами, можна стверджувати що демократія є унікальною для кожної країни, а тому правильним буде говорити про неефективність самої влади, а не про неефективність демократії. Підтвердження цьому можна знайти у і положеннях Загальної декларації про демократію (Universal declaration on Democracy), прийнятої Міжпарламентською радою 1997 року, у якій зазначено наступне: «Демократія - це і ідеал, до якого слід прагнути, і спосіб управління, який застосовується відповідно до умов, що відображають різноманітність досвіду та культурних особливостей без відступу від міжнародно визнаних принципів, норм та стандартів» [8].

В Резолюції Генеральної Асамблеї ООН зазначається, що демократія є «універсальною цінністю, заснованою на вільному волевиявленні народу, який визначає свої політичні, економічні, соціальні і культурні системи, і на його активній участі у вирішенні питань, що стосуються всіх аспектів його життя» [5, с 1]. З точки зору на демократію як на правову категорію, деякі науковці відносять її до принципів права. Так, Ю.Б. Ключковський обґрунтовує, що

«центральним елементом змісту принципу демократії є вимога «демократичної держави», яка безпосередньо пов'язує ідею демократії з державною організацією народу ... демократія як принцип права передусім означає вимогу демократичного державного режиму як складової форми держави (поряд із формою правління та формою устрою)» [9, с 98-99].

Дійсно, демократія безумовно означає набагато більше, ніж просто дотримання декларованих стандартів, але більш глибоке занурення у тлумачення демократії, очевидно, вимагає окремого дослідження. Важливим аспектом демократично режиму є забезпечення функціонування легітимної влади. Міжнародне право охоплює легітимність у двох основних аспектах: легітимність самих національних урядів та легітимність, яка виражається у міжнародному визнанні такого режиму [10, с. 4]. Легітимність, в першу чергу, забезпечується проведенням вільних і чесних виборів, а також забезпеченням функціонування інших демократичних інституцій, пов'язаних зокрема і з участю людини в управлінні державою. Зазначене вище знаходить своє відображення в положеннях Загальної декларації прав людини ООН 1948 р., серед яких закріплено «право кожної людини на участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» [11] та положення Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, згідно якого «кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації... і без необґрунтованих обмежень... право брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників» [12]. При повному дотриманні вказаних норм міжнародного права, можна говорити про легітимність режиму і демократичність держави.

Переходячи від міжнародного права до національного, можна зазначити, що гарантії реалізації політичних прав людини, зокрема права громадянина на участь в управлінні державними справами декларуються основними законами багатьох країн. Так, у статті третій Конституції Французької Республіки вказано наступне: «Національний суверенітет належить народу, який здійснює його

через своїх представників і шляхом референдуму. Жодна частина народу або індивід не можуть узурпувати здійснення національного суверенітету» [13, с. 18]. Під національним суверенітетом тут можна розуміти владу, яка належить виключно народові. У конституції Польської Республіки зазначається, що верховна влада у належить народу, який здійснює владу через своїх представників або безпосередньо [14, с. 16]. Прикладів можна навести чимало, але важливою елементом, характерним для наведених вище прикладів, характерним і для інших конституцій є зазначення, згідно якого народ здійснює свою владу через представників та безпосередньо. Статтею 69 Конституції України гарантовано, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [15]. Це говорить про існуючу різницю між способами вираження демократії - прямої і представницької. Ю.Б. Ключковський доводить, що «розрізнення прямої і представницької демократії базується не лише на способі здійснення влади народу, а й на предметі безпосереднього народного волевиявлення» [9, с. 95].

Найважливішою формою реалізації політичного права є виборче право, яке може розглядатися у об'єктивному вимірі - як сукупність юридичних норм, які регламентують участь громадян у виборах представницьких органів влади, організацію і проведення виборів, взаємовідносини між виборцями тощо, та суб'єктивному - як право громадян обирати (активне виборче право) і право бути обраними (пасивне виборче право), про що зазначає, зокрема, Т. Шаповал. [16, с. 24]. У Загальній декларації прав людини наголошується що, «воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» [11]. Через інститут виборів людина здійснює своє право на участь у державних справах, зокрема, шляхом формування представницьких органів влади, таких як органи місцевого самоврядування, законодавчі органи тощо. Метою проведення виборів є

формування представницьких органів влади, шляхом делегування владних повноважень від народу до окремих (обраних) його представників. Ю.Б. Ключковський зазначає : «суть представницької демократії полягає в тому, що народ шляхом безпосереднього волевиявлення через вибори формує персональний склад виборних органів та, опосередковано, похідних від них, яким надає можливість протягом обмеженого часу здійснювати визначені конституцією владні повноваження від імені народу» [9, с. 95]. З огляду на зазначене, може здатися, що за представницької демократії владні повноваження передаються обраним представникам, при цьому, звичайно, сам народ не позбавляється влади, а лише делегує її обранцям, залишаючись першоджерелом влади. Однак варто зазначити, що самі владні повноваження не можуть передаватися, адже вони є конституційно визначені і надані апріорі, а на виборах лише у черговий раз визначається, хто ці повноваження буде тимчасово здійснювати. Влада народу є установчою. Тобто народ, звичайно, залишається першоджерелом влади, але «делегує» владні повноваження не на виборах, а при прийнятті конституції, здійснюючи установчу владу, тобто засновуючи державу

Отже, формою здійснення народовладдя та втіленням суверенітету народу є його участь у політичних процесах, які виражаються через функціонування діяльності органів державної влади, зокрема через обраних представників.

Іншим інструментом прямої демократії є референдум. У Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученко можна знайти таке визначення референдуму : «референдум (лат. referendum - те, що має бути повідомлене) — одна з форм безпосередньої демократії, що застосовується для прийняття або затвердження шляхом голосування конституційних актів, законів та іншого» [1]. В.М. Шаповал розуміє референдум як спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців з питань, установлених конституцією або законодавством [17, с. 62]. Інститут референдуму також є формою реалізації права на участь в управлінні державними справами, як складової політичних прав, хоча світова практика показує, що до цього інституту звертаються значно

рідше, у порівнянні з інститутом виборів, які проводяться регулярно. Виключенням можуть стати хіба деякі країни, як, наприклад, Швейцарія. Референдум є унікальним інструментом, адже саме завдяки йому через всенародне голосування народ може впливати на прийняття політичних та інших рішень, і, що важливіше, безпосередньо вирішувати найважливіші для суспільства і держави питання. У багатьох країнах світу саме громадяни можуть стати ініціаторами проведення референдумів з приводу вирішення тих чи інших питань, що, таким чином, вкотре підтверджує важливість цього інституту, який однак є далеко неідеальним.

Референдум є інструментом безпосереднього вирішення найважливіших для суспільства і держави питань, з його допомогою воля народу націлюється на вирішення тих чи інших конкретних питань (винесених на референдум) і виражається напряму, без посередництва, яке існує у сфері представницької влади. На цьому акцентує і Ю.Б. Ключковський : «пряма демократія передбачає, що народ шляхом безпосереднього волевиявлення приймає зобов'язальне рішення по суті певної проблеми. І представницька, і безпосередня демократії базуються на прямому волевиявленні народу, однак лише безпосереднє прийняття народом зобов'язального рішення може вважатися безпосереднім здійсненням влади народом» [9, с. 96].

Таким чином, представництво можна вважати, свого роду, посередництвом, а самих представників посередниками між джерелом влади, тобто народом, та самим владним механізмом. Іншими словами, представницьку демократію можна назвати посередницькою. Така термінологізація, хоча і не є новацією, але, з точки зору етимології, краще демонструє різницю між представницькою (посередницькою) та прямою (безпосередньою) демократіями. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 5 жовтня 2005 наголошує, що «чинна Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу - громадян України всіх національностей (преамбула Конституції України). Тобто при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції

України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України» [18]. Тобто опосередкованість, або, іншими словами, посередництво є лише формою здійснення влади через обраних народом представників, а отже здійснення влади у демократичний спосіб.

Відповідно до частини другої статті п'ятої Конституції України : «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [15]. У своєму рішенні від 5 жовтня 2005 року Конституційний Суд України перше речення зазначеної частини тлумачить так: «влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії» та підкреслює «взаємозв'язок безпосередньої (здійснення народного волевиявлення через вибори, референдуми тощо) та представницької (здійснення влади народом через органи державної влади та органи місцевого самоврядування) демократії, а також відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом» [18]. Тут, зокрема можна чітко зрозуміти що не лише референдум є формою прямої демократії, але і вибори, а способи здійснення народом влади – безпосередньо або через представництво, не можуть мати переваги один над одним, а отже будь-який з них є в рівній мірі демократичним способом здійснення влади, які, однак, можуть перетинатися між собою та створювати свого роду конфлікт повноважень обох цих інститутів.

Відповідно до Конституції України (стаття 69), народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, встановленому Конституцією та законами України. Рішенням КСУ наголошується, що «здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом

затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні» [18]. На думку Конституційного Суду України, реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо. Тут виникає перший паросток конфлікту повноважень, адже «затвердження законів», або ж законодавчі повноваження входять до компетенції парламенту – Верховної Ради України, але як розподіляти повноваження ці повноваження з інститутом референдуму. Тому постає питання узгодження референдуму з режимом представницької демократії в питанні перетину повноважень цих інститутів.

Це можна прослідкувати, дослідивши сутність двох типів референдумів – імперативного та факультативного. Перший має виключні повноваження, тобто на ньому приймаються рішення, які ніхто інший не уповноважений приймати. Рішення імперативного референдуму є обов'язковими для виконання і якогось іншого погодження, наприклад зі сторони парламенту, не потребують. Конституція України передбачає два предмети імперативного референдуму – внесення змін до розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум» та XIII «Внесення змін до Конституції України» (відповідно до статті 156) та зміна території держави - стаття 73, відповідно до якої питання про зміну території України вирішується виключно всеукраїнським референдумом. Аналогічні норми, хоча і у менш ультимативній формі, встановлені статтею 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум», згідно з якою зазначені вище питання разом з питаннями про втрату чинності законом України або окремими його положеннями та питаннями загальнодержавного значення можуть бути предметом всеукраїнського референдуму [19].

Факультативний референдум відрізняється від імперативного тим, що питання які нього виносяться не потребують обов'язкового погодження з виборчим корпусом, адже вони і без того можуть бути прийняті відповідними органами публічної влади. І саме тут виникає питання узгодження двох основ

демократичного режиму - інституту представництва з інститутом референдуму (саме факультативного). Ю.Б. Ключковський наголошує, що «запровадження факультативного (за народною ініціативою) референдуму породжує конфлікт повноважень такого референдуму з органами представницької демократії» [9, с. 106], бо з точки зору природи факультативних референдумів вони можуть бути призначеними лише за народною ініціативою, адже «призначення факультативного референдуму певним органом влади означало б або відмову цього органу здійснювати свої повноваження (якщо відповідна проблема віднесена до його компетенції), або втручання у компетенцію іншого органу (до сфери повноважень якого вона віднесена)» [9, с. 106]. Мова йде саме про перетин повноважень представницького органу (парламенту) та референдуму у межах питань, які є спільними як для парламенту, так і для предмету факультативного референдуму. Так, Законом України «Про всеукраїнський референдум», передбачається, що на референдум може бути винесено питання загальнодержавного значення та питання про втрату чинності законом України або окремими його положеннями [19]. Чіткого переліку «питань загальнодержавного значення» немає і, оскільки таке формулювання є надто широким, вони можуть зачіпати сферу питань, віднесених до компетенції органів представницької демократії. Інший предмет – про втрату чинності законом України або окремими його положеннями, без жодного сумніву належить до компетенції представницького органу – парламенту, а отже і очевидним є втручання у сферу його повноважень, що неминуче породжує конфлікт між цими демократичними інституціями.

Слушною з цього приводу є думка Конституційного Суду України, висловлена в рішенні від 16 квітня 2008 року (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) і звучала так: «Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують

представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)» [20].

Варто зазначити, що мова не йде про невизначеність сили прийнятих рішень парламентом чи народом на референдумі, адже, як зазначалося раніше, саме народ є першоджерелом влади. Мова йде про перетин сфер компетенцій обох зазначених демократичних інститутів, який може породжувати конфлікт їх повноважень, а отже спектр предметів факультативного референдуму повинен бути визначеним. Звичайно, на фоні імперативних референдумів, факультативні завжди програватимуть в плані визначеності, однак завжди матиме сенс врегулювання предмету останніх з метою уникнення конфлікту повноважень між інструментами демократичних режимів.

Отже, інститут референдуму, на рівні з інститутом виборів, посідає важливе місце в системі демократичних державних режимів, будучи одним із інструментів безпосередньої демократії. Референдум є одним з інструментів реалізації одного з основоположних прав людини - права брати участь в управлінні державою. Однак, важливо не перебільшувати роль та значимість референдуму, адже одне коли мова йде про реалізацію права, а зовсім інше – про ефективність і наслідки. Цей інструмент є ще недостатньо закоренілим, як скажімо інститут виборів, а отже має певні недоліки та проблеми. Зокрема, через широкий спектр предметів факультативного референдуму існує проблема його втручання у компетенцію органів представницької влади, що породжує конфлікт повноважень між ними, а отже відкритою і актуальною, з однієї сторони, залишається проблема конкретизації та визначення предмету референдуму з метою розмежування компетенцій між ним та інституціями представницької демократії.

1.2. Значимість інституту референдуму та проблеми його регулювання

Корені походження референдумів глибоко занурюються в історію. Прототипами сучасних референдумів можна вважати плебісцити, які проводилися ще у Римській імперії, народні віче у період Київської Русі тощо. Інститут референдуму сьогодні, можна сказати, ще знаходиться у стадії свого формування та закріплення не лише на законодавчому рівні багатьох країн, але й на рівні його практичного застосування, адже широкого свого розповсюдження набув лише у минулому столітті.

Як уже зазначалося, референдуми є одним з ключових інструментів демократії, принаймні у дійсно демократичних режимах. Для інших вони виступають виключно політичним інструментом, з допомогою яких такі режими воліють легітимізувати ті чи інші свої рішення, часто маніпулюючи суспільною думкою. Сила цього інституту є настільки значимою і великою, що наслідки його застосування можуть мати свій вплив не лише для держави-організатора, але й прямі геополітичні наслідки для багатьох країн і народів. До цього інструменту зверталися різні держави, в тому числі відверто авторитарні і тоталітарні. Зокрема лише у нацистській Німеччині відбулося два важливих для ходу історії референдуми. Перший у 1933 році щодо питання виходу Німеччини зі складу Ліги Націй. Другий у 1934 році щодо питання об'єднання посад президента та канцлера держави у одну і питання, винесене на референдум було наступним: «Посада президента Німеччини об'єднуються з посадою державного канцлера. Внаслідок цього колишні права президента Німеччини переходять до вождя і державного канцлера Адольфа Гітлера. Він самостійно призначить заступника. Погоджуєшся ти, німецький чоловік, і ти, німецька жінка, зі введеною цим законом системою управління?» [21, с. 465-466]. За доволі таки розгорнутим питанням криється його персоналізація і згадування конкретної особи, що очевидно позбавляє питання нейтральності, роблячи його відверто маніпулятивним.

Ще один референдум відбувся у Австрії, однак стосувався він також нацистської Німеччини (фактично відбувся під її тиском) і мав значні

геополітичні наслідки – це так званий «аншлюс» (німецькою Anschluss – возз'єднання) щодо приєднання Австрії до складу Німеччини (а фактично окупація першої). Питання, винесене на референдум було наступним: «Чи згодні ви з тим, що сталося 13 березня 1938 року - об'єднання Австрії з Німеччиною і чи голосуєте ви за кандидатів нашого фюрера Адольфа Гітлера?» [22, с 18] з відповідями «так» або «ні». Таке формулювання, очевидно не є нейтральним, адже задані у ньому параметри очевидно спонукають виборця до ствердної відповіді, а відповідь «ні» не могла нести якихось наслідків, через те що громадян питали про те, що вже було зроблено і вирішено «чи згодні ви з тим, що сталося...». У питанні також була персоналізація, тільки подумати, голови іншої держави! Предметом референдуму була зміна територій, а фактично відбулося поглинання однієї держави (в якій проводився референдум) іншою, що безперечно говорить про використання цього інструменту, як засобу політичного маніпулятивного впливу та легітимізації, м'яко кажучи, сумнівних рішень. Більше того, сам бюлетень був оформлений таким чином, що відповідь «так» значно переважала у розмірах в порівнянні з відповіддю «ні». Так чи інакше, проведення цих референдумів стало частиною того механізму, який привів до Другої світової війни з її катастрофічними і трагічними наслідками, що вкотре підтверджує значимість цього інституту і необхідність його чіткого регулювання. Недостатність його регулювання несе ризики свавілля та маніпуляцій з боку влади і може призводити до непередбачуваних наслідків.

Ряд інших референдумів також мав прямі геополітичні наслідки, як наприклад розпад СРСР і формування 15 нових незалежних держав, в тому числі і України. Саме завдяки цьому інструменту ми здобули незалежність, адже так вирішив український народ у демократичний спосіб. Це ж стосується й інших країн, зокрема більшості постсоціалістичних які через референдуми вибороли свою незалежність та обрали демократичний шлях розвитку. У ряді країн Європи через референдуми було прийнято конституції. З точки зору значимості та можливих геополітичних наслідків можна згадати *Brexit* і його лише можливі

прогнозовані наслідки для Сполученого Королівства і Європейського Союзу, які потенційно стоять перед можливою загрозою територіальних втрат, вже не згадуючи про тяжкі економічні та політичні наслідки. І такий потенційний вплив може мати ледь не кожний референдум. Наприклад референдум щодо затвердження Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною, який відбувся у Нідерландах мав негативні наслідки для нашої держави, що вкотре підтверджує силу цього інструменту та можливі геополітичні наслідки.

У Кодексі належної практики щодо референдумів, ухваленого Венеційською Комісією у 2007 році, зокрема зазначається, що з поширенням демократії у Європі щораз більш звичними стають плюралістичні вибори та проведення референдумів [23, с 268], що говорить про популяризацію цього інституту та його вкорінення серед інших інструментів демократії.

Найбільшого свого поширення референдуми отримали саме у минулому – двадцятому столітті, а їх наслідки без перебільшення мали великий геополітичний вплив. Сьогодні очевидно є тенденція зростання популярності застосування цього інструменту. Безперечно, референдум є інструментом прямої демократії, завдяки якому народ, як джерело влади, може безпосередньо вирішувати або впливати на вирішення важливих для нього та держави питань. Однак, з огляду на силу можливого впливу та наслідків референдумів, виникає кричуща необхідність врегулювання трьох його важливих складових – предмету, пропозиції та питання. Суть проблеми полягає у самій природі референдуму як рішення, яке приймається широкими масами народу. Таке рішення очевидно є не компетентним, а скоріше емоційним, яке стоїть на межі популізму, що, як наслідок, створює велику загрозу маніпулятивного використання цього інституту. Наведений вище приклад тоталітарної Німеччини є тому підтвердженням. Такі ризики існують і сьогодні, адже в умовах недостатньої свободи (слова, вираження поглядів, поширення інформації, преси та інших ЗМІ) та тиску з боку влади, остання відповідно поставивши питання, може отримати

від народу наперед запрограмовану відповідь, яка легітимізуватиме ті чи інші дії недоброчесної влади.

З цього приводу слушною є думка Ю.С. Палєєвої, яка виділяє чотири проблеми, пов'язані соціологічним забезпеченням проведення референдумів, однак які є актуальними для інституту референдуму загалом.

Перша - постановка під час референдуму запитань, стосовно яких у народу не вироблено певної позиції або іншими словами коли люди не знають, за що мають голосувати. На думку вченої, така невизначеність дає можливість використовувати референдум певним політичним силам у своїх цілях [24, с. 48 - 49]. Зазначене стосується проблеми, яка лежить у самій природі референдумів, відповідно до якої рішення загальнодержавного значення (які потенційно можуть мати і позадержавний вплив) приймаються широкими народними масами, на думку яких можна впливати за допомогою ЗМІ, засобами політичного, економічного тиску тощо, а отже зазначена Ю.С. Палєєвою «невизначеність» має прямий зв'язок із згаданою вище емоційністю, яка формує основну позицію народу щодо винесених питань. У цьому відношенні важлива взаємодія між владою та виборцем, роз'яснення предмету та пропозиції референдуму.

Другою є проблема формування питання, яке виноситься на референдум. Вчена зазначає, що історія знає багато прикладів, коли тільки за рахунок «правильної» постановки питання організатори референдуму домагалися поставлених цілей, нерідко навмисне заплутуючи населення, що бере у ньому участь [24, с. 48 - 49], підтвердженням чому є наведений в цьому розділі приклад нацистської Німеччини. Формулювання питання референдуму є задачею не менш важливою ніж роз'яснення його пропозиції. Питання повинне бути побудованим виходячи з критеріїв, які забезпечують його належність параметрам, необхідним для уникнення можливих маніпуляцій з боку влади.

Третьою є проблема багатозначності постановки питання референдуму або комбінації в одному питанні кількох, що, очевидно, не дозволяє мати однозначну відповідь на поставлене питання [24, с. 48 - 49]. З цього приводу також можна зазначити проблему повноти відображення волі народу і об'єктивності результатів референдумів, на які винесено більше одного питання. У випадку одного питання результати будуть прямо відповідати волі народу, який в більшості своїй скаже «так» або «ні». Якщо питань декілька, а відповідь на них пропонується одна (а ставлення до кожного з них у людей можуть відрізнитися), то у такому випадку це унеможливило точне відображення волі народу, а отже ставить під сумнів результати такого голосування.

Четверта проблема полягає у специфіці референдуму не як механізму виявлення волі народу, а як підходу до аналізу стану громадської думки на певний період. Проблема, на думку вченої, полягає у тому, в референдум є не простим виявленням волі народу, а аналізом стану громадської думки з конкретної проблеми в певний період, на відміну від виборів, де громадяни обирають певного політика або партію [24, с. 48 - 49]. Зазначена теза є спірною і скоріше відноситься до так званих консультативних референдумів, результати яких, зазвичай, не мають жодних правових наслідків, адже вони не є зобов'язальними, а їх природа розкривається вже з самої назви.

З наведеного вище можна зробити висновок, що попри популяризацію інституту референдуму та його значимість для демократії, історія його існування та застосування показує що він не є досконалим, а тому потребує чіткого регулювання та визначення на конституційному та законодавчому рівнях, зокрема важливою є конкретизація предмету, пропозиції та питання референдуму.

Інститути виборів і референдуму є невід'ємними інструментами демократичних державних режимів, безпосереднього здійснення влади народом.

І на виборах і на референдумах народ, шляхом прямого волевиявлення здійснює свою владу, однак, у випадку виборів – він формує представницькі органи, шляхом обирання представників на певний (обмежений) термін, тобто здійснює свою владу через представництво. У випадку референдумів – влада народу виражається через спрямування його волі на безпосереднє вирішення конкретних питань. Незважаючи на значимість референдумів для сучасних державних режимів, виникає проблема його узгодження з представницькою демократією в питанні перетину повноважень цих інститутів. Зазначена проблема не може бути вирішена виключно шляхом обмеження предмету референдуму, однак це можливо шляхом його конкретизації. Цього потребує і пропозиція. Чітких вимог щодо формулювання також потребує питання референдуму, з метою уникнення можливих маніпуляцій при здійсненні волевиявлення виборчого корпусу. Тому, щоб референдум став дійсно інструментом демократії, потрібні відповідні умови, як суспільні, загальноконституційні, так і умови спеціального регулювання предмету, пропозиції та питання референдуму.

РОЗДІЛ 2. Предмет, пропозиція і питання референдуму як складові інституту референдуму

2.1. Предмет референдуму та його обмеження

Історична тенденція показує ріст популярності інституту референдуму в світі, а також визнання його значимості для функціонування демократичних режимів. Звичайно, цей інструмент не застосовується регулярно чи часто, в деяких країнах він лише задекларований, однак жодного разу не був використаний. Тим не менш, як уже зазначалося, значимість і наслідки референдумів можуть мати колосальні наслідки як для країни, в якій той проводиться, так і прямі геополітичні наслідки. Очевидно існує необхідність регулювання референдумів на національних та міжнародному рівнях. Міжнародний рівень передбачає існування рекомендацій щодо врегулювання усіх аспектів референдумів, які мають слугувати орієнтиром для законотворців на національних рівнях. Будучи одним з трьох стовпів цього інституту, предмет референдуму потребує першочергового врегулювання на рівнях конституцій та спеціальних законів держав.

Щодо визначення предмету референдуму думки науковців розрізняються. В загальному їх визначають як «особливо важливі питання державного життя», «першочергові питання всенародної важливості» тощо. Кабаєва Т.Д. під предметом референдуму розуміє коло питань, які виносяться на всенародне голосування. На думку дослідниці «предмет референдуму покладено в основу класифікації цього інституту демократії. Так за змістом розрізняють конституційні, законодавчі, міжнародно-правові і адміністративно правові референдуми» [25, с. 131]. Вітчизняні дослідники Кириченко В.М., Соколенко Ю.М. з приводу предмету референдуму зазначають: «У вітчизняній і зарубіжній конституційній доктрині використовуються різноманітні критерії класифікації референдумів. Одним із найбільш уживаних критеріїв таких класифікацій є предмет референдуму, тобто питання, що належать вирішенню за допомогою

всенародного голосування» [26, с. 35]. Однак з таким визначенням не можна погодитися, адже таким чином ототожнюється поняття предмету та питання референдуму, які є окремими категоріями. Перелік різних визначень можна продовжувати довго, адже кожне з них має певне підґрунтя, однак не всі з них відповідають дійсності.

Таким чином, предметом можна вважати досить загально окреслену сферу правовідносин (коло проблем), на вирішення окремих аспектів якої спрямований референдум. Предмет є відправною точкою визначення обсягу та сфери регулювання референдуму, який покликаний бути інструментом вирішення першочергових питань на національному рівні. Важливо розуміти, що сфера регулювання державних питань через інститут референдуму не може бути безмежною, зокрема через вказаний раніше перетин повноважень владних інституцій, що неминує породжує конфлікт компетенцій між ними.

Серед досліджень можна знайти різні підходи щодо регулювання сфери (меж) компетенції предметів референдумів. Перша позиція базується на тому, що предметом референдуму можуть бути будь-які питання державної та суспільної значимості, важливість яких зазначається колом суб'єктів ініціативи референдумів (органами влади або за народною ініціативою) – тобто відсутність будь-яких обмежень [27, с. 130]. Інший підхід відштовхується від того, що предметом референдуму може бути виключно сфера правовідносин, яка прямо зазначена в законодавстві країни. Скажімо це може стосуватися виключно внесення змін до конституції держави, які вимагають обов'язкового народного волевиявлення. Хоча, очевидно, зазначений підхід може не обмежуватися виключно імперативними референдумами, адже мова йде про закріплення конкретної сфери правовідносин, щодо якої може проводитися референдум. Ще один підхід є протилежним попередньому, адже він базується на тому, що предметом цього інструменту може бути коло питань, щодо яких законом не встановлено прямої заборони [25, с. 132].

Звичайно, закріплення на законодавчому рівні певного обмеженого (конкретного) переліку питань, які можуть бути винесені на референдум виключає можливі проблеми з визначенням його предмету. З однієї сторони, встановлення жорсткого обмеження щодо сфери правовідносин, яка виступатиме предметом, можуть бути негативним сигналом, який означатиме звуження демократичних засад, на який будуються сучасні суспільства, адже йтиме суперечитиме положенням, відповідно до яких народ є єдиним джерелом влади. З іншої – відсутність будь-яких обмежень щодо предмету може створювати загрозу конфлікту повноважень із представницькими органами влади. Більше того, варто пам'ятати, що природа референдуму полягає в тому, що рішення, яке приймається широкими масами народу очевидно є не компетентним, а скоріше емоційним, яке стоїть на межі а часом і за межею, популізму, що, як наслідок, створює велику загрозу маніпулятивного використання цього інституту. Тому при підході до встановлення критеріїв та меж предмету референдуму має бути збалансованим. Сфера правовідносин, які можуть бути предметом імперативного референдуму зазвичай є чітко регламентованою. У випадку факультативних референдумів предмет є більш розширеним та менш визначеним, оскільки містить в собі доволі широку сферу правовідносин.

Як вже зазначалося, на референдум виносяться питання суспільно та політично значимі, часто щодо конституцій (прийняття чи зміна основних законів), щодо прийняття або відхилення законів та інших питань, що мають ключове значення для народу та держави. Тому зазвичай за критерієм предмету виділяють такі види референдумів, як: конституційні та законодавчі. Більш розширений підхід також виділяє міжнародно-правові референдуми (прикладом яких можуть бути деякі референдуми щодо членства в ЄС чи нідерландського референдуму щодо Угоди України з ЄС). Однак, не всі референдуми мають на меті внесення змін до якихось нормативно-правових актів. Наприклад, консультативні референдуми за своєю природою є скоріше опитуванням, адже

не несуть жодних правових наслідків голосування на них. Деякі питання, зазвичай дорадчого характеру, не можна віднести до жодного із зазначених предметів. Наприклад : «Чи підтримуєте ви проведення судової реформи в Україні?» - із питання не зрозуміло що передбачатиме пропонована реформа – зміни до Конституції чи законів, а можливо лише подальшу розробку концепції змін. Тому певні питання є загальними, а отже і за предметом необхідно розмежувати питання загального характеру.

Національне законодавство регулює предмет референдумів – дозволені та заборонені до винесення. Хоча в Основному Законі України та Законі України «Про всеукраїнський референдум» немає визначення поняття предмету референдуму, але його зміст можна визначити через норми, які окреслюють коло питань, щодо яких проведення референдуму дозволяється (або є обов'язковим) та забороняється. Так, у Конституції України передбачено два предмети – внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону України (стаття 156) та зміна території держави (стаття 73), відповідно до якої питання про зміну території України вирішується виключно всеукраїнським референдумом. Такі референдуми є імперативними. В Законі України «Про всеукраїнський референдум» також визначено питання, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму і зазначено питання, які виносити заборонено. Так, відповідно до статті третьої, предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання щодо: затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; про зміну території України; про втрату чинності законом України або окремими його положеннями; а також питання загальнодержавного значення [19].

З поміж зазначеного коло предметів, найменш визначеним є питання загальнодержавного значення, визначення якому можна знайти в статті 19 цього закону: «Питання загальнодержавного значення - це питання, вирішення якого впливає на долю всього Українського народу та має загальносуспільний інтерес» [19]. Предмет такого питань такого змісту є доволі таки широким. Попри певну

розмитість визначення предмету всеукраїнського референдуму щодо «питань загальнодержавного значення», новий Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 дає більш чіткий (звужений) перелік питань предмету факультативного референдуму, на відміну від попереднього закону (який було визнано неконституційним), в якому до предмету всеукраїнського референдуму відносив так званий законодавчий референдум - щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України [28], що є прямим втручанням в сферу компетенції представницького органу. Чинний закон частково виключив зазначений предмет, залишивши можливість скасування (втрати чинності) закону чи його окремих положень, що в якійсь мірі збалансовує проблему можливого перетину повноважень демократичних інститутів.

Більшої визначеності предметному полю всеукраїнських референдумів надають встановлені законодавством обмеження щодо його предмету. Так, відповідно до статті 74 Конституції України не допускається референдум щодо законопроектів за предметом сфери регулювання податків, бюджету та амністії.

Чинним Законом України «Про всеукраїнський референдум» дано більш розширений перелік питань, що не можуть бути предметом референдуму, а саме питання які :

1) суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

2) скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;

3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

4) стосуються податків, бюджету, амністії (які дублюють відповідні обмеження, зазначені в Основному Законі України);

5) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Перші три із зазначених обмежень не викликають необхідності надання додаткових коментарів чи обґрунтування, на відміну від четвертого та п'ятого пунктів. Щодо неможливості винесення питань податків, то з цього приводу очевидним і перманентним є бажання більшості людей зменшення податкового навантаження, а тому відповідь на питання щодо зменшення чи збільшення податків є очевидною, а отже і винесення подібного роду питання на референдум немає жодного сенсу. Зазначені обмеження вказані також у Конституції України.

Питання щодо амністії також не є однозначним, адже відноситься до сфери правосуддя і, очевидно, не може прийматися широкими народними масами, адже цим самим може порушувати баланс правоохоронної та судової систем тощо. Подібні аргументи можна застосувати також до питання бюджету, (обмеження щодо якого встановлені Конституцією України, як і щодо амністії) і, більше того, бюджет очевидно має розроблятися та затверджуватися відповідними державними органами і воно є наскрізним між гілками виконавчої та законодавчої влади (місцевого самоврядування щодо місцевих бюджетів) і вимагає чималих зусиль та відповідних знань та досвіду, а тому жодним чином не може зазнавати впливу чи, ба більше, прийматися чи скасовуватися шляхом всенародного голосування. Для цього існують інші інструменти і належать вони до сфери компетенції представницької (публічної) влади, а отже і втручання в це питання через інструмент референдуму є недопустимим, адже породжуватиме конфлікт компетенцій. Але загалом можна зазначити, що ці пункти найбільш чутливі до популізму, і саме тому вони прямо заборонені Конституцією. Обмеження предмету щодо питань віднесених до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду прямо говорить про виключення можливості конфлікту повноважень між інститутом референдуму та органами влади у цій сфері.

Встановлення на рівні Конституції та спеціального закону зазначених вище обмежень щодо сфери правовідносин, яка може бути предметом є позитивним моментом, з точки зору визначеності предмету всеукраїнського референдуму. Подібного роду обмеження не можуть мати негативного впливу чи якимось чином порушувати принципи та відповідну норму статті 5 Основного Закону України, відповідно до якої носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. В якійсь мірі, зазначені обмеження виключають можливість конфлікту повноважень між інститутами референдуму та публічної влади. Таким чином, вимоги та обмеження українського законодавства щодо предмету референдуму встановлюють певний баланс (хоча і не ідеальний) між тотальною невизначеністю (свободою) та значним обмеженням (встановлення виключного переліку питань предмету) предметного поля цього інституту.

Показовим для висвітлення деяких аспектів предмету є всеукраїнський референдум 2000 року. Для більш комплексного дослідження предмету референдуму його варто розглядати в контексті поділу цього інституту на імперативні та консультативні види. Спочатку за народною ініціативою та Указом Президента на референдум пропонувалося винесення шести питань, два з яких згодом були визнані неконституційними, відповідно до рішення Конституційного Суду України. Зазначені питання є більш цікавими з точки зору аналізу їх формулювання, що зроблено у цій роботі далі. Однак, з точки зору предмету можна розглянути деякі з них.

Наприклад, четверте питання було наступним : «Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?» [29]. Предметом цього питання було внесення змін до Основного Закону України та законів (Виборчого кодексу України), але оскільки Конституція України є актом найвищої юридичної сили, то відповідно і предмет цього питання конституційний.

П'яте питання звучало так: «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного 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?» [29]. Не вдаючись в деталі щодо пропозиції та текстового формулювання, ці та інші питання за предметом були конституційними, адже передбачали внесення змін до Основного Закону України. Однак референдум відбувся таким чином, що не зовсім відповідав Конституції. Запропоновані зміни стосувалися глави IV Основного Закону, яка не зазначена статтею 156, де зміни вказаних в ній глав затверджуються всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Частиною 2 ст. 72 Конституції України не визначено юридичної природи референдумів за народною ініціативою. Сама є Конституція не містить процедури проведення відповідного референдуму, тому Венеціанська комісія у своєму висновку зазначила, що ч. 2 ст. 72 Основного Закону не може використовуватися як основа для проведення конституційного референдуму, оскільки стосується законодавчого референдуму [30, с. 6].

Оскільки результати референдуму 2000 року не мали жодних правових наслідків, то його можна вважати скоріше консультативним, однак це виключно завдяки позиції КСУ, який ствердив у пункті 1 резолютивної частини рішення: «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») [31]. Однак, згідно з Конституцією України волевиявлення народу у формі референдуму взагалі не може мати дорадчого характеру, оскільки перелік підстав для призначення всеукраїнських референдумів Верховною Радою та Президентом України є вичерпним і не передбачає призначення цими суб'єктами консультативних референдумів [32, с

279]. Однак із цією позицією можна сперечатися. Конституція, дійсно, не згадує поділу референдумів на зобов'язальні і консультативні, але це не означає, що консультативні заборонені. Заборони Конституція не містить.

Радше прикладом соціологічного опитування з елементами консультативного референдуму може слугувати народне опитування, більш відоме під назвою «5 питань від Президента України Володимира Зеленського» [33], які були поставлені владою під час місцевих виборів 2020 року в Україні. За формою це більше нагадувало опитування, однак певні паралелі можна провести і з референдумами. Зокрема від звичайного соціологічного опитування, де участь бере певна визначена кількість осіб (вибірка) це відрізнялося тим, що брати участь у зазначеному опитуванні було покликано весь український виборчий корпус, який було закликано висловити свою позицію з приводу заданих йому питань у день місцевих виборів та в межах місць голосування – на виборчих дільницях. Самі ж питання, виходячи з їхнього предмету та пропозиції, скоріше мали би бути винесеними на референдум, через їхню значимість і потенційні наслідки їхнього впровадження. Наприклад, питання «Чи підтримуєте ви скорочення кількості народних депутатів до 300?» за предметом є конституційним, адже має на меті внесення відповідних змін до Основного Закону держави. Інше питання: «Чи підтримуєте ви право України на використання гарантій безпеки, визначених Будапештським меморандумом, для відновлення її державного суверенітету і територіальної цілісності» за предметом є скоріше загальним, хоча відповідно до пропозиції і сформульованого питання, очевидно, не може мати якихось правових наслідків, хіба лише суто політичні та, скоріше, маніпулятивне і популістське.

Інші питання, щодо легалізації канабісу, покарання у вигляді довічного позбавлення волі за корупцію в особливо великих розмірах (яке стосується правосуддя, а тому виходить за сферу правовідносин, які можуть бути предметом референдуму) та щодо створення вільної економічної зони на територіях Донецької та Луганської областей є не менш спірними, однак всіх їх об'єднує те,

що навіть попри те, що українські виборці висловили ту чи іншу позицію щодо заданих їм владою питань, жодних наслідків такого волевиявлення не мало. Хоча достеменно невідомо, як його результати можуть бути використані у майбутньому. Варто зазначити, що цим «народним опитуванням» були порушені принципи, що лежать в основі інституту референдуму, голосування було практично відкритим, жодного контролю за кратним голосуванням не було. Це був приклад заходу, який не відповідав ані референдуму, ані соціологічному опитуванню в їх нормальному розумінні. Тому подібного роду «заходи» повинні бути також чітко регламентованими.

Це дає змогу продемонструвати природу так званих консультативних референдумів і їхню схожість зі звичайними соціологічними опитуваннями, де жоден з них немає правових наслідків, але різниця між консультативним референдумом і соціологічним опитуванням полягає в тому, що результат консультативного референдуму, як правило, є обов'язковим до розгляду. Однак, питання що виносяться на такого роду референдуми можуть бути загальнодержавного значення, а за предметом стосуватися конституційних змін, що свого роду відкриває широке поле для можливих маніпуляцій вже з наслідками (голосування/опитування), на які влада може спиратися при прийнятті тих чи інших рішень.

Так чи інакше, предмет референдуму є загальним показником дозволеного кола питань, які можуть бути винесені на всенародне голосування – воно може мати значне обмеження або ж доволі такі широке предметне поле, залежно від законодавчого регулювання. Предмет референдуму сам по собі вартий уваги і регулювання, однак він є тісно пов'язаним з пропозицією референдуму, яка є його логічним продовженням.

2.2. Пропозиція референдуму, її форми

Перш ніж переходити до висвітлення основного питання цього підрозділу, варто зазначити, що проблема пропозиції референдуму менш відома і досліджена у вітчизняній науці права. Тому аналізувати пропозицію варто у її тісному поєднанні з предметом.

Отож, якщо під предметом референдуму ми розуміємо загальну сферу правового регулювання, щодо якої може бути проведений референдум, то пропозиція референдуму виступає як опис конкретної проблеми, на вирішення якої спрямований референдум. Іншими словами, пропозицією референдуму вважається запропонований варіант змістовного рішення конкретної проблеми (предмету), яку пропонується вирішити. Для кращої ілюстрації, можна уявити, що наприклад, у разі проведення всеукраїнського референдуму (хоча це неможливо конституційно, але як приклад) щодо зменшення кількості народних депутатів до 300, предметом референдуму буде внесення змін до Конституції України, тоді як пропозицією референдуму - зменшення конституційного складу Верховної Ради України з 450 до 300. Далі відповідна пропозиція набуває текстового оформлення, що вже формулюванням питання референдуму, яке розглянуто в наступному підрозділі.

Варто зазначити, що на своє волевиявлення на референдумі народ робить саме з приводу конкретної пропозиції, яка оформлена в текстове питання. Так, вчені «А. Ангелов і Б. Спасов трактують поняття референдуму як форму всенародного опитування, за якої народ безпосередньо, суверенно, остаточно вирішує конкретне державне питання, голосуючи «за» чи «проти» конкретної пропозиції» [34, с. 33], що дає краще розуміння пропозиції референдуму.

Щодо пропозиції теж існують певні рекомендації та роз'яснення. Зокрема у Кодексі належної практики щодо референдумів зазначаються основні вимоги щодо тексту, який виноситься на референдум, а саме його змістова, процедурна та формальна дійсність. Процедурна дійсність стосується формулювання питання референдуму, про зазначено в наступному підрозділі.

А ось вимога формальної дійсності стосується саме пропозиції. У розробці Європейської комісії за демократію через право (Венеційська Комісія) під назвою «Керівні принципи щодо конституційних референдумів на національному рівні», ухвалених у 2001 році [35, с. 262-263] зазначаються форми, які можуть мати тексти, щодо яких проводяться конституційні референдуми, а саме:

- 1) конкретно сформульованого проекту поправок до конституції або конкретних пропозицій щодо скасування чинних положень конституції;
- 2) питання у принципі (наприклад: «чи підтримуєте Ви зміни до Конституції для запровадження президентської форми правління?»);
- 3) конкретної пропозиції, яка не має форми конкретно сформульованої поправки, відомої як «пропозиція у загальному формулюванні» (наприклад: «чи Ви підтримуєте зміни до Конституції, щоб скоротити число членів Парламенту з 300 до 200?». [35, с. 262-263]

Як можна побачити, Венеційською комісією виділяється три окремі форми, яких може набувати пропозиція референдуму, однак окремої уваги заслуговує перша, з якої, насправді можна виділити дві окремі форми. Перша - конкретно сформульований проект поправок до конституції. Друга – конкретна пропозиція щодо скасування чинних положень конституції. Такий поділ можна вважати умовним, але окрім спільної ознаки (конкретний проект/пропозиція (іншими словами текст, який дослівно пропонується внести до конституції)), в них є і відмінна риса. Якщо першою пропонується внесення змін (нового тексту), то другою пропонується скасування існуючого положення, тексту або слів.

Деякі науковці зазначені Венеційською комісією форми включають до категорії формальної дійсності (*formal validity*), якою визначається, форма, у якій певна ініціатива виноситься на референдум, тобто, яких зовнішніх ознак вона набуває як об'єкт народного голосування. Щодо пропозиції у формі скасування чинних положень, однак щодо неї зазначають: «Оскільки ініціатива скасування певної передбаченої законом процедури зазвичай оформлюється для

референдуму як проект, питання принципів або конкретна пропозиція, в процесі аналізу законодавства європейських країн слід розглядати лише ці три можливі форми тексту, що пропонується виборцям» [36, с. 110].

Вказані вище форми містяться у документі під назвою «Керівні принципи щодо конституційних референдумів на національному рівні», а отже і стосуються форм, які може набувати пропозиція конституційних референдумів. У Кодексі належної практики щодо референдумів від 2007 року подібного не зазначено. Однак, зазначені форми пропозиції можна вважати універсальними для усіх видів референдум, незалежно від предмету – чи то конституційні, чи законодавчі, чи інші. Таким чином, можна зазначити, що пропозиція референдуму може мати форму:

- 1) конкретно сформульованого проекту поправок до конституції, законів та інших нормативно-правових актів;
- 2) конкретно сформульованого проекту щодо скасування чинних положень конституції, законів та інших нормативно-правових актів;
- 3) питання загального характеру (наприклад: «чи підтримуєте ви проведення в Україні судової реформи?»);
- 4) конкретної пропозиції у загальному формулюванні (яка не має форми конкретно сформульованої поправки) (наприклад: «чи ви підтримуєте зміни до Конституції, щоб скоротити число членів Парламенту з 450 до 300?»).

Для кращої ілюстрації різниці між формами пропозиції, можна взяти український досвід проведення референдуму у квітні 2000 року. Нагадаємо, що спочатку Президентом України пропонувалося винесення на всенародне голосування шести питань, однак через визнання двох з них неконституційними, було винесено лише чотири питання. Друге питання, винесене на всеукраїнський референдум було наступним :

«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 сформувати 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 ?»» [29].

Виходячи із зазначених вище форм, за пропозицією вказане питання відповідає формі конкретно сформульованого проекту поправок до Конституції, адже основною частиною цього питання є пропонований текст поправки (доповнення) до статті 90 та 106 Основного Закону України. За предметом воно є конституційним. З точки зору формулювання самого питання виникають певні зауваження, які розглянуті в наступному підрозділі.

Третє питання всенародного референдуму звучало наступним чином:

«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?»» [29].

Насправді зазначене питання містить як пропозицію у формі загального формулювання, так і формі конкретно сформульованого проекту щодо скасування чинних положень Конституції. Для розмежування і точного визначення форми пропозиції, в цьому випадку можна звернутися до принципу римського права «*lex specialis derogat generali*» (що в перекладі з латини означає «спеціальний закон витісняє загальний») і застосувати його у зазначеному випадку, де пропозиція у формі конкретно сформульованого проекту змін

втісняє форму загального формулювання, а отже і визначення форми пропозиції аналізованого питання буде відповідно до першої.

Прикладом третьої форми пропозиції - питання загального характеру, може виступати шосте питання (було визнано неконституційним), яке звучало так «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?». З нього можна зрозуміти, що зазначене питання не містить ані відповідної конкретної пропозиції змін, ані конкретно сформульованого проекту змін до Конституції чи законів. Пропозиції такої форми характерні скоріше для консультативних референдумів, тобто тих які не мають зобов'язального характеру.

Відображенням четвертої форми - пропозиції у загальному формулюванні (конкретної пропозиції, яка не має форми конкретно сформульованої поправки) може виступати п'яте питання всеукраїнського референдуму 2000 року, яке звучало наступним чином: «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного 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?» [29]. Питання виступає у формі конкретної пропозиції – формування двопалатного парламенту в Україні, однак не містить відповідного конкретно сформульованої текстової поправки до Конституції України, що підкреслює його належність саме до вказаної форми пропозиції. Питання зазнало критики з боку Венеційської комісії, про що було зазначено в попередньому підрозділі.

2.3. Вимоги до формулювання питання референдуму

Історична тенденція показує зростаючий попит та великий потенціал інструментів народовладдя – виборів та референдуму, а отже існує необхідність встановлення рекомендацій та правил їх використання та застосування. Так, у 2002 році було прийнято Кодекс належної практики у виборчих справах, а 2007

році - Кодекс належної практики щодо референдумів, які стали основоположними та покликані бути не лише орієнтиром, але і керівними принципами щодо зазначеної процедури.

Кодексом належної практики щодо референдумів вироблені стандартизовані підходи й принципи щодо визначення референдуму як такого, що відповідає демократичним засадам. Ним наполегливо рекомендується державам-учасницям закріпити основні підходи до референдумів на рівні конституцій або ж не нижче законів. [37, с. с.494-495.]

Серед зазначених керівних принципів є і ті, які стосуються формулювання питання референдуму – тобто надання пропозиції референдуму текстуальної форми. Іншими словами, питання референдуму – це конкретне текстове (словесне) формулювання пропозиції референдуму. Воно включає в себе не лише саме питання, але і варіанти відповідей до нього. Значимість текстуального оформлення важко недооцінити, адже від того як сформульоване питання напряму залежить те, як виборці його сприйматимуть та розумітимуть, а отже і результати та наслідки такого референдуму. Як вже зазначалося, історична практика показує що з допомогою певного текстового викладення пропозиції референдуму волею виборчого корпусу може бути зманіпульовано. Тому, текстуальна побудова питання і пропонованих на нього відповідей мають значний вплив на результати референдуму, адже спрямування волі людини щодо прийняття того чи іншого рішення знаходиться виключно в межах параметрів, встановлених питанням, яке, в свою чергу, формують уповноважені державою особи, або іншими словами – влада або, у випадку референдуму за народною ініціативою, питання формулюється на ініціативних зборах громадян. В будь-якому випадку, без правил та вимог щодо належного формулювання питання простір для маніпуляцій залишається значним, навіть в умовах істинно демократичних режимів, влада в яких і не матиме подібних намірів.

Загальні вимоги щодо формулювання питання референдуму можна знайти у Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні,

ухвалених Венеційською Комісією у 2001 році, де серед аспектів вільного голосування виділяється така категорія, як чесний характер голосування. Нею передбачено, що питання, запропоноване електорату, повинно бути ясным (не заплутаним чи двозначним). Воно не повинно вводити в оману чи наводити на якусь відповідь [38, с. 264]. Під заплутаним питанням передбачається його можлива незрозумілість для виборців – пересічних громадян. Тобто попри значимість референдуму, саме питання повинно бути сформульованим простою та зрозумілою для всіх мовою (стилем) однак, не надто формалізованим і при тому не надто неформальним (простим). Двозначність питання є більш комплексним поняттям, адже як і виборець може по-різному зрозуміти його зміст та наслідки того чи іншого свого вибору, так і влада може по-різному трактувати результати голосування, відповідно до змісту закладеного в текст питання та відповідей. Таке питання може викликати непорозуміння серед виборців і може мати негативний вплив на результати референдуму, отже і ставити під сумнів їх легітимність. Іншими словами, питання та відповіді мають читатися та розумітися виборчим корпусом прямо, тобто аби у виборця не виникало сумніву щодо тексту та наслідків його схвалення чи відхилення.

Також серед аспектів вільного голосування є вимога/рекомендація щодо відповідей пропонувананих до питання, згідно з якою виборець повинен відповідати на поставлене запитання «так», «ні» або незаповненим бюлетенем [38, с. 264]. Хоча така вимога не є жорсткою, але з огляду на те, що питання повинно бути ясным і не заплутаним, то, очевидно, і відповіді повинні відповідати зазначеним критеріям. Саме відповіді «так» і «ні» в цьому відношенні є найоптимальнішими, хоча часом вони можуть бути недостатньо чіткими для розкриття питання та наслідків вибору однієї з них. Прикладом пошуку найоптимальнішої редакції питання референдуму може слугувати досвід Виборчої Комісії Сполученого Королівства, наведений у цій роботі нижче.

Кодексом належної практики щодо референдумів, який скоріше є орієнтиром для національних законотворців на національних рівнях,

встановлюється, що законодавства про референдуми має врегульовувати зокрема предметну та процедурну придатність тексту питання, що виноситься на референдум.

Предметна придатність текстів відповідно до Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні, означає, що «тексти, які виносяться на конституційний референдум, повинні бути обмежені суттєвими межами (як внутрішніми, так і зовнішніми) конституційної реформи» [38, с. 264].

У матеріалах Венеціанської комісії зазначаються складові процедурної придатності тексту питання, якими є вимоги щодо: єдності форми, єдності змісту та єдності ієрархічного рівня. [37, с. 277]

Єдність форми передбачає, що пропозиція референдуму не повинна поєднувати конкретно сформульованого проекту змін із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі. Іншими словами, текст що виноситься на, скажімо, конституційний референдум має бути викладений як конкретна пропозиція змін до конституції, де б питання містило відповідний виклад текстової зміни до основного закону. [37, с. 277]

Єдність змісту означає існування внутрішнього зв'язку між різними частинами питання (тобто не дозволяється механічне поєднання в одному питанні кількох непов'язаних або мало пов'язаних пропозицій) з метою забезпечення вільного волевиявлення електорату, який не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв'язку (питання з кількома пропозиціями). Іншими словами, єдність змісту передбачає обов'язковий логічний зв'язок між частинами тексту питання та, очевидно, з відповідями до нього. [37, с. 277]

І, нарешті, єдність ієрархічного рівня передбачає, щоб одне питання не стосувалося одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів (юридичної сили). Це означає, що, скажімо, питання що виноситься на референдум не може одночасно стосуватися змін до конституції держави та її законів. Таке

визначення має схожість з вимогами щодо предметів референдуму, однак у випадку безпосередньо формулювання питання, це стосується виключно текстової побудови, яка має уникати перетину зазначених ієрархічних рівнів. [37, с. 277]

У матеріалах Венеційської комісії є положення, згідно якого влада повинна мати повноваження виправити хибну пропозицію і власне сам текст питання, запропонованого за народною ініціативою, у двох випадках. Перший - коли питання неясне, вводить в оману або має навідний характер (тобто спонукає виборця до прийняття однієї конкретної відповіді). Другий - коли вимоги процедурної або предметної придатності порушені у випадку чого може бути проголошена часткова непридатність тексту питання, якщо його решта ясна і зрозуміла. У випадку браку єдності змісту – має бути передбачена можливість розділення тексту питання, щоб принцип єдності змісту було збережено. Можливість такого виправлення дає змогу уникнути вимушеного оголошення голосування цілком нечинним [37, с. 278].

Варто зазначити що головною метою встановлення подібних принципів і стандартів є забезпечення можливості народові висловити свою волю у дійсно демократичний спосіб, тобто з уникненням маніпуляцій. Очевидно, що зазначені рекомендації покликані слугувати орієнтиром для законотворців на національних рівнях, з метою встановлення меж того що може бути, а що повинно бути заборонене з тих міркувань, щоб народ був здатний дати демократичну відповідь (прийняти не нав'язане, а власне рішення) на референдумі.

В контексті аналізу формулювання питань, цікавим є досвід проведення всеукраїнського референдуму у квітні 2000 році за ініціативою та на підставі Указу Президента України [29] (який було видано на вимогу більш як трьох мільйонів громадян України) та з врахуванням рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп (справа про всеукраїнський референдум

за народною ініціативою) [31]. Останнім було визнано неконституційними два з шести зазначених в Указі питань.

Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України наступне (перше) питання:

«Чи висловлюється 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 Президентові України для розпуску Верховної Ради України?»» [31]

Рішення про визнання зазначеного питання було обґрунтовано тим, що «Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень» [31].

У березні 2000 року Венеціанська Комісія (далі у цьому підрозділі «Комісія») надала свій висновок щодо конституційного референдуму в Україні. Варто зазначити, що і референдум і висновок датовані березнем 2000 року, тобто ще до затвердження Кодексу належної практики щодо референдумів та Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні.

Увагу у висновку було приділено і кожному з пропонованих на винесення питань. Зокрема з приводу зазначеного вище питання Комісією було зазначено, що воно насправді містить два окремих питання - перше з приводу недовіри Верховній Раді України XIV скликання (III скликання від 2000 року), а друге з приводу закріплення у Конституції України нової підстави для розпуску парламенту на підставі висловленої йому недовіри. Ситуація такого роду свідчить про порушення принципу єдності форми. Звичайно, на перший погляд може здатися що друга частина питання (або ж друге питання) є таким, що

логічно і послідовно впливає з першої, що наче відповідає принципу єдності змісту, однак питання «висловлення недовіри» до парламенту конкретного скликання у час проведення референдуму та «закріплення підстави для його розпуску у Конституції» є різними за предметом, а отже і логічний зв'язок, на перший погляд, між ними не може існувати. Однак можна такий зв'язок все ж існує, але відповідно до питання є зворотнім: спочатку мало б бути внесене до Конституції відповідне положення, а після набрання ним чинності можна було б ставити питання про недовіру. Отже, це два різні кроки, і згода на другий (внесення змін до Конституції) не обов'язково передбачає згоду на перший (висловлення недовіри конкретному скликанню парламенту). Тому це дійсно дві різні пропозиції, пов'язані в одне питання. Ситуація взагалі виглядає таким чином, що цим питанням одночасно планувалося створити прецедент висловлення недовіри законодавчому органу та закріпити його як підставу для розпуску у Конституції.

Більше того, виникає неузгодженість із принципом «одного питання», адже виборця просять дати одну відповідь на два різні за предметом питання. У висновку Комісії з цього приводу зазначено наступне: «Цілком можливо, що громадянин України бажає мати право висловити свою недовіру парламенту як таке, при цьому не роблячи цього одночасно стосовно чинного складу Верховної Ради. Формулювання цього питання позбавляє його можливості давати різні відповіді на два запитання» [36, с. 8]. Комісія також висловила, що перша частина запитання несумісна з Конституцією України, і, за відсутності можливості відповісти на обидві частини питання, все питання валиться. З приводу поєднання більше двох питань у одному висловився і Конституційний Суд України, зазначивши наступне: «питання, які згідно з Указом мають бути включені до бюлетенів, не відповідають вимогам щодо проведення референдумів, оскільки деякі з них охоплюють два і більше самостійних питань, що істотно може вплинути на вільне волевиявлення громадян під час голосування» [31]. Очевидно, що поєднання декількох питань в одному свідчить

про порушення зазначених вище принципів процедурної придатності текстів, отже з метою збереження принципу єдності змісту такого роду питання варто розділяти на окремі.

Друге питання, зазначене в Указі Президента, яке було винесене на референдум було наступним:

«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 сформувати 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 ?»» [29].

Цим питанням пропонується внесення поправки одночасно до статті 90 та 106 Конституції України, і оскільки обидві пропозиції змішані в запропонованій редакції, знову постає проблема неможливості відповісти на кожну з них (а їх варто розділяти) окремо.

Також постає проблема певної невизначеності такого текстового формулювання як «постійно діюча парламентська більшість», що можна розцінити як введення виборця в оману (скоріше всього ненавмисно), адже за цією невизначеністю криються додаткові повноваження для глави держави в частині підстав для розпуску парламенту, особливо з огляду на відносно короткий період строком у один місяць для формування такої більшості. Також виникає питання, що означає «постійно діюча»? Якщо вона через рік припинить існування, то чи була вона перед тим постійно діючою?

З приводу цього питання Комісія висловила думку, що воно є «нечітким та заплутаним», а формування цього питання є «настільки неясною, що його прийнятність видається сумнівною, а прийняття пропозиції здається вкрай небажаним» [30, с. 9].

Третє та четверте питання щодо обмеження депутатської недоторканності та зменшення кількості народних депутатів України з 450 до 300 відповідно є доволі таки зрозуміло сформульованими та якихось зауважень не викликають. Вони є більш цікавими в контексті пропозиції, що було зроблено в попередньому підрозділі. Щодо п'ятого питання, воно було проаналізовано через призму як пропозиції, так і предмету.

Шосте питання, яке звучало наступним чином: «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?» [29], викликало в Комісії значне занепокоєння. У висновку зазначається, що «формування цього питання є серйозно помилковим. В буквальному сенсі воно могло б підірвати весь конституційний лад, надавши народові України можливість замінити чинну Конституцію України абсолютно новою Конституцією» [30, с. 10]. Зокрема це стосується гарантій стабільності Основного Закону України. Більше того, з огляду на те, що станом на 2000 рік Конституція України вже чотири роки як була прийнята, то виходячи з пропонованого тексту питання можна зробити висновок, що всеукраїнським референдумом пропонувалося приймати нову конституцію. Тоді такого роду формулювання йде в розріз із закладеними в Конституцію процедурами внесення змін до неї. Раніше Венеційська комісія надавала свої висновки щодо проекту Конституції України, в яких зазначила: «Особливо рекомендується уникати можливості зміни Конституції через референдум, оскільки ця очевидно демократична процедура може легко використовувати в популістських цілях» [30, с. 10], що підтверджується практикою деяких пострадянських країн, зокрема Білорусі та Казахстану, де таким чином посилювалися повноваження президентів.

В кінці кінців, це питання не було винесено на референдум, оскільки Конституційний Суд України у своєму положенні визнав зазначене питання таким, що суперечить Конституції, зазначивши наступне: «Закріплюючи право визначати і змінювати конституційний лад в Україні виключно за народом, Основний Закон України встановив чіткий порядок внесення змін до Конституції України». Враховуючи, що пропонуване питання виносить на всеукраїнський референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України, на думку суддів, воно «ставить під сумнів чинність Основного Закону України, що може призвести до послаблення встановлених ним основ конституційного ладу в Україні, прав і свобод людини і громадянина» [31]. З іншої сторони, визнання цього питання таким, що суперечить Конституції може йти у розріз із її положеннями, відповідно до яких саме народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, оскільки неконституційність пропонуваного тексту питання ставить під сумнів право народу визначати і змінювати конституційний лад у державі. Вже пізніше, рішенням від 5 жовтня 2005 року Конституційний Суд України поклав край зазначеному вище непорозумінню, зазначивши:

«Положення частини третьої статті 5 Конституції України «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII» [39].

Таким чином, у зазначеному вище рішенні Конституційний Суд України наголосив про право народу визначати конституційний лад через всеукраїнський

референдум та змінювати його (лад) відповідно до норм Основного закону, а не всупереч йому.

Підводячи підсумки розгляду уроків всеукраїнського референдуму 2000 року, можна зазначити, що його предметна придатність була невизначеною, а щодо процедурної придатності вбачалися реальні суперечності та неузгодження. Зокрема вбачалася проблема поєднання двох і більше окремих пропозицій у одному. На думку Венеційської комісії, з якою слід погодитися, деякі питання були неясними, двозначними та непослідовними, що могло негативно впливати (і, по суті, вплинуло) на вираження волі виборців

Двадцять років потому було прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум», в якому щодо формулювання питання присвячено окрему статтю. Так, відповідно до частини другої статті 19, питання всеукраїнського референдуму повинно мати чітке і зрозуміле формулювання, що не допускає різних тлумачень. Іншими словами, заборонено двозначність змісту пропонованого на референдум питання, що прямо відповідає рекомендаціям Венеційської комісії. Там же зазначено, що у випадку, коли питання всеукраїнського референдуму складається із частин, між ними має бути нерозривний внутрішній зв'язок, що також прямо відповідає рекомендаціям Комісії, а саме в частині такої складової процедурної придатності, як єдність змісту питання. [19]

Окремо у тій же статті зазначено характер питань, формулювання яких не допускаються, а саме: питань які вводять виборця в оману, а також питань які наводять виборця на відповідь, містять вказівку, натяк, підбурювання чи інше спонукання до підтримки чи відхилення питання всеукраїнського референдуму. [19] Зазначені вимоги виключають можливість формулювання питання, яке могло б мати маніпулятивний характер, а також встановлюють (хоча про це не написано прямо), що питання повинне бути нейтральним, тобто таким, яке б не містило ознак підбурювання, натяку, спонукання до прийняття того чи іншого рішення.

Також зазначається, формулювання питання має відповідати вимогам щодо обмежень предмету референдуму, зазначених у пунктах 1-3 частини другої статті 3. Очевидно законотворець мав на увазі, що питання не може бути сформульоване таким чином, аби суперечити Конституції України, загально визнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї, а також таким чином, що б скасовувало чи обмежувало конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації, або були б спрямовані (мали на увазі) ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності, створення загрози національній безпеці, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі. [19] Таке уточнення щодо формулювання можна вважати доречним, адже воно встановлює критерії щодо текстової (змістової) побудови питання референдуму, незалежно від обмежень предмету референдуму.

Зазначені вимоги щодо формулювання питання всеукраїнського референдуму цілком відповідають загальним вимогам, зазначених у положеннях матеріалів Венеційської комісії. Однак, відповідно до висновків Венеційської комісії щодо чинного закону «Про всеукраїнський референдум» (висновки були дані щодо законопроекту, але зміст щодо вимог до питання референдуму не змінився у законі), було зазначено: «Фактично забезпечується лише обмежений контроль за якістю самого питання референдуму, щодо його ясності та однозначності» [40, с. 11]. Комісією зазначалося, що Кодексом належної практики щодо референдумів рекомендується, щоб питання, які виносяться на референдум відповідали принципам єдності форми, змісту та ієрархічного рівня, що в законопроекті (і власне у чинному законі) не зазначено. Однак, хоча Законом України «Про всеукраїнський референдум» прямо не встановлені вимоги щодо процедурної придатності текстів питання, а саме щодо єдності форми, змісту та ієрархічного рівня, все ж відповідні вимоги можна

прослідкувати у прописаних нормах Закону. Попередній Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 2013 року (визнаний неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду від 26.04.2018) містив досить вузькі вимоги щодо формулювання питання референдуму, а саме: «питання референдуму повинно мати чітке і ясне формулювання, яке не допускає різних тлумачень» [28], а тому, на відміну від нього, вимоги, зазначені у чинному законі є більш збалансованими та конструктивними.

Отже, предмет, пропозиція і питання референдуму є основними його стовпами. Під предметом розуміють загальне коло питань, яке може бути винесене на референдум. За предметним полем частіше виділяють конституційні та законодавчі референдуми. Окрім цього також виділяють міжнародно-правовий предмет. Варто зазначити, що відповідно до критерію поділу за правовою силою рішень виділяють імперативні та консультативні референдуми, де останні не мають правових наслідків, однак при визначенні предмету референдуму варто враховувати, що не всі з винесених на нього питань можуть підпадати під певний конкретний вид, як скажімо конституційні чи законодавчі, адже винесенні питання можуть мати дорадчий або інший характер, а тому серед поділу референдумів за предметом варто додати ще один – загальний. Щодо предмету також можуть встановлюватися обмеження – тобто перелік питань, який на референдум виносити заборонено. Він не є універсальним, адже законодавство кожної з країн встановлює їх на власний розсуд. Подібні обмеження мають право бути, оскільки роль інституту референдуму і його наслідки є значимими, то і власне поле використання цього інструменту має бути врегульованим.

Пропозиція референдуму вважається запропонований варіант змістовного рішення конкретної проблеми (предмету), яку пропонується вирішити. З

матеріалів Венеційської комісії можна виділити три форми пропозицій щодо конституційних референдумів, (яку деякі науковці відносять до поняття формальної дійсності), а саме: конкретно сформульований проект конституційних змін, питання принципів або конкретна пропозиція без сформульованого проекту змін. Хоча такий поділ застосовано щодо конституційних референдумів, все ж ці форми можна вважати універсальними для всіх референдумів, незалежно від їхнього предмету. Для кращого розмежування в цьому розділі було запропоновано поділ на чотири форми пропозиції референдумів і проілюстровано їх застосування на конкретному практичному кейсі. Хоча вказаний поділ є умовним, все ж його застосування допоможе краще розрізнити референдуми за формою пропозиції.

Питання референдуму можна вважати ключовим при здійсненні волевиявлення народу, адже від його формулювання залежить те, як виборець зрозуміє винесену владою або народної ініціативою пропозицію, а відповідно і подальша доля вирішення пропозиції референдуму залежить від питання. Основним при формулюванні питання має бути його зрозумілість для виборців, тобто важливо, щоб питання було поставлене таким чином, аби пересічний громадянин міг його цілком зрозуміти. Ця ж проблема стосується і того, чи може особа зрозуміти яку із запропонованих відповідей обрати для вирішення поставленого питання і чи буде обрана відповідь відповідати волі особи. Важливо, аби виборці не могли двозначно трактувати питання референдуму і були впевнені в тому, що вони проголосували так, як і планували задля уникнення маніпуляцій, спланованих чи випадкових, з боку влади, яка буде рахувати голоси та оголошувати результати народного волевиявлення. Результат голосування на референдумі є відображенням волі народу, тому при формулюванні питання, важливо розуміти, що на основі волевиявлення людей будуть вирішені очевидно важливі для держави питання, а отже і результат такого волевиявлення повинен точно відображати волю її громадян. Для

уникнення подвійного чи неточного розуміння, питання повинно бути простим та чітко сформульованим.

РОЗДІЛ 3 ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЩОДО ПРЕДМЕТУ, ПРОПОЗИЦІЇ ТА ПИТАННЯ РЕФЕРЕНДУМУ

3.1. Досвід Сполученого Королівства щодо формулювання питання референдуму

Формулюванням питання зазвичай займаються представники влади, так би мовити люди освічені, але поглинуті реаліями складних бюрократичних процесів і процедур. Для того, аби переконатися в тому, що питання референдуму та відповіді на нього є зрозумілими для пересічних людей, владі, відповідним державним структурам або недержавним організаціям варто отримати докази тому у самих виборців безпосередньо, зрозуміло, що за певний час перед самим референдумом і навіть до того, поки питання референдуму буде остаточно сформульоване владою. У Пояснювальній доповіді до Кодексу належної практики щодо референдумів, розробленого Венеціанською комісією зазначається, що «виборці повинні мати можливість заздалегідь ознайомитися як із текстом, що виноситься на голосування, так і перш за все з детальним поясненням» [41, с 282]. У Кодексі зазначається, що «найкращий розв'язок полягає у тому, щоб влада надала виборцям пояснювальну доповідь, яка містить не лише свою точку зору чи точку зору тих, хто поділяє її, але й протилежну точку зору у збалансований спосіб» або «коли влада розсилає виборцям збалансовані агітаційні матеріали від прихильників та опонентів питання референдуму – подібно до того, як...перед якимись виборами виборчі звернення кандидатів стають доступними виборцям» [41, с 282].

Цього також можливо досягти шляхом попереднього вибіркового опитування та проведенням відповідного дослідження, щоб побачити, як люди реагують на питання і як вони його розуміють. Дослідження зазвичай проводиться за допомогою фокус-груп та індивідуальних опитувань. Це також дозволяє дослідити, яким буде поставлене питання - легким або важким для розуміння, і дійти висновку, як зробити його більш зрозумілим. Дослідження

повинно бути зосереджене як на самому питанні, так і на тому, як воно написано і може бути прочитано. Також, з огляду на значимість референдуму, владі варто було би провести інформаційну кампанію з роз'яснення питання і відповідей до нього.

Прикладом тому можуть слугувати дослідження, проведені в Виборчою Комісією (The Electoral Commission) Сполученого Королівства щодо референдуму, присвяченого питанню виходу Сполученого Королівства з Європейського Союзу, більше відомого як Брекзит (Brexit – від англійського Britain та Exit). Британський парламентар Пітер Браунінг зазначав, що «у часи, коли довіра суспільства до цієї системи, мабуть, нижча, ніж будь-коли, більш широке використання референдумів може стати важливим засобом для відновлення віри у британську демократію» [42]. Варто зазначити, що Брекзит став скоріше консультативним референдумом, оскільки остаточного рішення не приймав і проблема вимагала подальших рішень як уряду, так і парламенту. Однак цей референдум більш цікавим та показовим зі сторони формулювання питання референдуму і, відповідно, кропіткої роботи Виборчої Комісії Великобританії з пошуку найоптимальнішого варіанту.

Референдум у Сполученого Королівства щодо членства у ЄС пройшов 23 червня 2016 року, результатом якого став процес виходу королівства з європейської спільноти. Особливість Brexit полягає у тому, що його результати, які є прямим волевиявленням та вибором громадян, мають наслідки не лише для них самих і їхньої країни в цілому, але й, без перебільшення, значні геополітичні наслідки, що вкотре підтверджує значимість як цього конкретного референдуму, так і інституту референдуму загалом. Наприклад, від моменту актуалізації ідеї Brexit до її реалізації і короткострокових наслідків, а це 2013-2019 роки, у Сполученому Королівстві змінилося три уряди.

Таким чином, коротко розкривши суть, передумови, причини та деякі наслідки Brexit, можна перейти до проблеми, з якою зіткнулися урядовці, парламентарі та, в першу чергу, експерти Виборчої Комісії Сполученого

Королівства, а саме проблеми формування питання та відповідей референдуму. Кінцеву версію питання, уряд представив у законопроекті щодо виходу держави з Європейського Союзу 28 травня 2015 року, який містив питання референдуму наступного змісту : «Чи має Сполучене Королівство залишитися членом Європейського Союзу?» (англійською: «Should the United Kingdom remain a member of the European Union?») з варіантами відповіді «так» або «ні». [43, с. 1]. Формулювання відповідає критеріям процедурної придатності (єдності форми, єдності змісту та єдності ієрархічного рівня). Воно є нейтральним, ясным та незаплутаним. Предмет загальний, форма пропозиції – питання загального характеру. Навіть попри міжнародно-правовий характер, предмет питання загальний, адже з ним чітко не регламентовані зміни до конституції чи законів. Пропозиція у формі питання загального характеру, адже не містить конкретної пропозиції змін, тексту змін до якихось НПА, чи скасування існуючих положень. Цей варіант і став фінальною версією питання, яке власне і було винесено на референдум 2016 року.

Однак, цьому передувало ряд інших питань, зміст яких досліджувала Виборча Комісія Сполученого Королівства. Загалом, Виборчою Комісією протягом двох років з 2013 по 2015 роки було проаналізовано одинадцять сформованих та запропонованих варіантів питання та відповідей референдуму. До деяких з них поверталися на різних етапах. Щодо кожного з них було проведено опитування і дослідження, на основі яких експерти Виборчої Комісії давали свої висновки, рекомендації та заперечення. Таке прискіпливе ставлення до, здавалось би, такого простого питання було викликано пропозицією референдуму, його значенням і, що найважливіше, можливими і очевидними наслідками того чи іншого результату голосування. Тому завданням Виборчої Комісії був пошук того найоптимальнішого варіанту формування питання та відповідей, який був би одночасно простим, зрозумілим, нейтральним (тобто таким, який не спонукав би виборців до тієї чи іншої відповіді), таким, яке б було прочитано недвозначно тощо. На відміну від парламентарів та урядовців, які

хотіли пришвидшення процесів, експерти Комісії приділяли достатньо уваги не лише самим питанням, але й окремим словам у ньому. Вказані нижче десять варіантів питання є тими основними, щодо яких комісія проводила дослідження та опитування. Варто зазначити, що для кращого розуміння у цій роботі зазначаються варіанти питання, відповідей та окремих слів у перекладі на українську мову та із зазначенням оригінального тексту, оскільки переклад може бути неточним або несповна передавати закладений зміст.

Отже, десять питань, які були проаналізовані Виборчою Комісією:

1. Чи варто Сполученому Королівству залишатися членом Європейського Союзу? З відповідями «так» / «ні» (Should the United Kingdom remain a member of the European Union? Yes/No). [43, с. 14] Текст питання відповідає критеріям процедурної придатності (єдності форми, змісту та ієрархічного рівня). Навіть попри міжнародно-правовий характер, предмет питання загальний, адже з ним чітко не регламентовані зміни до конституції чи законів. Пропозиція у формі питання загального характеру.

2. Чи варто Сполученому Королівству залишатися членом Європейського Союзу або варто покинути Європейський Союз? З відповідями «залишитися членом Європейського Союзу» / «покинути Європейський Союз» (Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union? Remain a member of the European Union /Leave the European Union). [43, с. 14] Більш розширене питання, на відміну від попереднього. Пропоновані відповіді йдуть у розріз із рекомендаціями Венеційської комісії, яка найоптимальнішими вважає відповіді «так» або «ні». Натомість вказані у питанні відповіді логічно впливають з тексту питання, що сприятиме його кращому розумінню з боку виборців, тому розбіг з рекомендаціями Венеційської комісії виправданий. Формулювання питання відповідає критеріям процедурної придатності, особливо в частині єдності змісту, з огляду на проповані варіанти відповідей. Предмет загальний, пропозиція у формі питання загального характеру.

3. Чи варто Сполученому Королівству залишатися членом Європейського Союзу або варто покинути Європейський Союз? З відповідями «залишитися членом Європейського Союзу» / «покинути Європейський Союз» (Should the United Kingdom stay a member of the European Union or leave the European Union? Stay a member of the European Union/ Leave the European Union). [43, с. 14] Можна побачити, що в українському перекладі зміст другого та третього варіантів питання та відповідей однаковий, однак в оригіналі слова «remain» та «stay» мають дещо різні, так би мовити, відтінки. Формулювання питання відповідає принципу процедурної придатності, особливо в частині тексту питання та пропонованих відповідей зберігається єдність змісту. Предмет загальний, форма пропозиції – питання загального характеру.

4. Чи вважаєте ви, що Сполученому Королівству варто бути членом Європейського Союзу? З відповідями «так» або «ні». (Do you think the United Kingdom should be a member of the European Union? Yes/No). [43, с. 14] Питанню бракує визначеності, що може негативно вплинути на його сприйняття з боку виборців, вводити їх в оману, адже, як показало дослідження, певній частині опитаних не було достеменно відомо що Великобританія є частиною ЄС. Натомість, саме формулювання відповідає критеріям процедурної придатності. Предмет загальний, форма пропозиції – питання загального характеру.

5. Чи варто Сполученому Королівству продовжувати бути членом Європейського Союзу? З відповідями «так» або «ні» (Should the United Kingdom continue to be a member of the European Union? Yes/No). [43, с. 14] Очевидно, що з метою усунення можливого непорозуміння з боку виборців (які достеменно не знали про членство Великобританії в ЄС), питання було сформоване зазначеним вище чином. Однак, в такому разі його нейтральність дещо порушено, про що зазначено нижче в дослідженні. Формулювання відповідає критеріям процедурної придатності. Предмет загальний, форма пропозиції – питання загального характеру.

6. Сполучене Королівство є членом Європейського Союзу. Як ви вважаєте, чи варто Сполученому Королівству бути членом Європейського

Союзу? З відповідями «так» або «ні» (The United Kingdom is a member of the European Union. Do you think the United Kingdom should be a member of the European Union? Yes/No). [43, с. 14] Знову ж таки, в пошуках оптимальної текстової побудови до питання було додано речення, яке зазначає про факт членства Великобританії в ЄС, що жодним чином не впливає на його нейтральність. Формулювання питання відповідає принципу процедурної придатності, відповіді «так» і «ні» відповідають рекомендаціям Венеційської комісії. Предмет загальний, форма пропозиції – питання загального характеру.

7. Чи варто Сполученому Королівству покинути Європейський Союз? З відповідями «так» або «ні» (Should the United Kingdom leave the European Union? Yes/No). [43, с. 14] Нейтральність питання дещо порушено, адже, судячи з його формулювання, воно в якійсь мірі може спонукати виборця до ствердної відповіді, що є неприпустимим. Формулювання відповідає критеріям процедурної придатності. Предмет загальний, форма пропозиції – питання загального характеру.

8. Чи варто Сполученому Королівству залишитися членом Європейського Союзу або вийти з Європейського Союзу? З відповідями «залишитися в Європейському Союзі» / «вийти з Європейського Союзу» (Should the United Kingdom stay a member of the European Union or get out of the European Union? Stay in the European Union / Get out of the European Union). [43, с. 14] Зазначене питання схоже із наведеним нижче дев'ятим питанням, з різницею хіба у формулюванні слова «вийти» (get out of), що проаналізовано нижче. Пропоновані відповіді не відповідають рекомендаціям Венеційської комісії, однак є такими, що логічно випливають із тексту питання. Натомість, саме формулювання відповідає критеріям процедурної придатності. Предмет загальний, форма пропозиції – питання загального характеру.

9. Чи варто Сполученому Королівству залишитися членом Європейського Союзу (ЄС) або покинути з ЄС? З відповідями «залишитися членом Європейського Союзу» / «покинути Європейський Союз». (Should the United Kingdom remain a member of the European Union (EU) or leave the EU?

Remain a member of the European Union / Leave the European Union). [43, с. 14] Усі характеристики ідентичні до попереднього восьмого питання.

10. Чи варто Сполученому Королівству залишитися членом Європейського Союзу або покинути Європейський Союз? З відповідями «залишитися» / «покинути». Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union? Remain / Leave. [43, с. 14] На відміну від восьмого та дев'ятого питань, відповіді цього є короткими та містять по одному слову, хоча і йдуть у розріз з рекомендаціям Венеційської комісії з приводу необхідності побудови питання таким чином, що відповіді до нього були «так» і «ні». Формулювання відповідає критеріям процедурної придатності. Предмет загальний, форма пропозиції – питання загального характеру.

Доволі таки цікавим та показовим є підхід Виборчої Комісії Сполученого Королівства, щодо формулювання тексту питання референдуму. Ними, разом із зазначеними вище питаннями, було опрацьовано ледь не кожне слово з метою уникнення неясності, двозначності чи спонукання виборця до цієї чи іншої відповіді, і такий кропіткий підхід вартий уваги.

Одним з перших було запропоноване питання авторства члена парламенту Джеймса Уортона наступного змісту: «Чи вважаєте ви, що Сполучене Королівство має бути членом Європейського Союзу?» (Do you think that the United Kingdom should be a member of the European Union?) [43, с. 7] з відповідями «так» або «ні». Проведене Виборчою Комісією Сполученого Королівства дослідження показало, що хоча і питання було лаконічним і висловленим простою і зрозумілою мовою, сам його акцент «має бути членом Європейського Союзу» для виборців була недостатньо чітким певною мірою неоднозначним для того, щоб забезпечити повне розуміння пропозиції референдуму в цілому. Експерти комісії провели дослідження – опитування, яке показало, що деяким учасникам дослідження не було достеменно відомо, що Сполучене Королівство на той час вже було членом Європейського Союзу, тоді як інші, кому факт членства був відомий, зрозуміли це таким чином, що держава

не була членом ЄС і питання було поставлене щодо вступу до спільноти, а тому вони дивувалися необхідності винесення на референдум такого питання [43, с 7-8]. Таким чином, редакцію питання за авторства Джеймса Уортона було відхилено.

Згодом парламентарями було запропоновано нові варіанти тексту питання. З поміж іншого, під сумнів комісії потрапило формулювання «залишитися членом Європейського Союзу», яке, на думку дослідників, могло викликати в людей змішані асоціації саме зі словом «залишитися». Хоча сумніви не знайшли підтвердження, однак, все ж таке формулювання може ставити людей на роздоріжжі вибору між минулим та можливими асоціаціями «так, залишитися» і стан речей, очевидно, не зміниться і життя буде рухатися тим самим курсом, або ж «ні, не залишатися», що може означати рух до змін, крок уперед і прощання із минулим ходом речей. На перший погляд, розкриття змісту норми із подібними порівняннями може виходити за межі як цього дослідження, так і правового дослідження в цілому, однак, з точки зору тлумачення норм, увагу варто приділяти не лише «букві» права, але і його «духові». Буква і дух права, з точки зору тлумачення, повинні перебувати у взаємозв'язку, адже лише те тлумачення може бути повним, де буква і дух взаємодоповнюють одне одного, що доводив кандидат юридичних наук, заслужений юрист України М.Д. Савенко:

«Тлумачення правових норм здійснюється з метою їх однозначного і правильного розуміння, встановлення їх справжнього смислу. Мета тлумачення полягає не тільки в розкритті дійсного смислу правової норми, а й у переведенні його (смислу) на більш доступну і зрозумілу мову, розкритті, розвитку її змісту в більш детальних положеннях, настільки наближених до конкретних обставин, щоб вони не викликали сумніву щодо врегулювання спірних життєвих ситуацій відповідною правовою нормою і забезпечували її правильне розуміння та реалізацію. Смисл правової норми встановлюється не заради суто академічних цілей, а пізнання його для правильного вирішення на її основі

конкретних життєвих ситуацій, з приводу яких виникають спірні правові питання. Розкриття смислу правової норми потребує з'ясування, які ідеї, ідеали закладені у неї законодавцем, тобто закладеного у неї духу». [44, с. 15]

Очевидно, що референдуми покликані вирішувати «конкретні життєві ситуації», а тому питання, що виносяться на розгляд народів, за аналогією з правовими нормами, мають бути зрозумілими і нейтральними, тобто такими, які б не викликали у виборця сумніви та не вводили його в оману.

Експерти Виборчої Комісії також звернули увагу на варіанти пропонованих відповідей на питання референдуму. Так, на їхню думку, з огляду на значимість референдуму про членство Великобританії в ЄС, пропонування у якості відповідей варіантів «так» або «ні» не могло повністю вирішити це складне питання. Тому, в якості рекомендації, Комісією було запропоновано питання наступного змісту : «Чи має Великобританія залишатися членом Європейського Союзу або має вийти з Європейського Союзу?» (англійською : «Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?») із варіантами відповідей «Залишитися членом Європейського Союзу» та «Вийти з Європейського Союзу». (англійською відповідно: «Remain a member of the European Union», «Leave the European Union») [43, с. 8]. Така пропозиція Виборчої Комісії, з огляду на її попередні дослідження та наведені аргументи, є цілком виправданою, особливо з огляду на те, що частина виборців могла взагалі не знати про членство Сполученого Королівства в ЄС. Важливішим є те, що вказані варіанти відповідей давали чітку та недвозначну відповідь на поставлене питання і конкретно дублювали його частини, а отже і виключали можливість неправильного розуміння питання і відповідей зі сторони виборців. Власне тому і нове дослідження, проведене на початку 2014 року показало, що вказані варіанти відповідей були не лише чіткими і зрозумілими для виборців, але й найбільш нейтрально сформульованими, з поміж усіх раніше розглянутих Комісією.

Натомість, думки суспільства і, в першу чергу, парламентарів розділилися. Деякі з них наполягали на тому, щоб питання має бути сформульоване «простою» мовою, а відповіді на нього мали бути «так» або «ні».

«Ми впевнені, що перший із двох запропонованих варіантів є найсильнішим та найпростішим - на запитання має бути проста відповідь «так» або «ні». Запропонована альтернатива із довгими відгукками дійсно була б надмірно складною» зазначав лорд Пол Тайлер [43, с. 27] . Дослідження також показали, що для певних груп населення з невисоким рівнем володіння англійською мовою варіанти «так» і «ні» були більш зрозумілими, на відміну від запропонованих вище відповідей.

Виборчою Комісією також було проаналізовано варіант питання, яке могло б покласти кінець невизначеності з боку громадян щодо факту членства Великобританії в Європейському Союзі, адже, як зазначалося вище, певній частині опитаних не було про це відомо. Питання було дещо розширене і виглядало наступним чином: «Сполучене Королівство є членом Європейського Союзу. Чи вважаєте ви, що Сполученому Королівству варто бути членом Європейського Союзу?» (The United Kingdom is a member of the European Union. Do you think the United Kingdom should be a member of the European Union?) з відповідями «так» або «ні». З однієї сторони, ідея формування питання таким чином є цілком виправданою, однак невизначеність щодо конкретно питання «варто бути членом ЄС» створює неоднозначні судження як в українському перекладі, так і в оригіналі. Тому відступ від вживання «бути» («be») є очевидним та виправданим.

Дискусії також точилися щодо обраних на заміну слову «бути» слів «залишитися» (англійською «remain» або «stay»), різницю між якими розкрити українською мовою майже вкрай важко. Експерти дійшли висновку, що ці два слова ідентичні за змістом у контексті питання членства в ЄС, адже опитані казали що не вбачають жодної різниці між ними і зміст питання звучить для них однаково як з одним, так і з іншим словом. Для частини опитаних слово «remain»

було надто формалізованим, на противагу якому «stay» було більш вживаним у повсякденному житті. Останнє, на думку експертів, також було більш зрозумілим для частини населення з невисоким рівнем знання англійської мови. Попри це, перевагу все ж отримало «remain», адже у слові «stay» експерти розгледіли те, що у цьому слові можна відчутися щось на кшталт наказу. Аргументом на користь першого також було і те, що «remain» хоч і є більш формальним словом, воно тим самим буде більш відповідним саме з точки зору значимості інституту референдуму.

Перевага щодо використання саме словосполучення «залишитися членом» (англ. «remain a member») також була виправдана й тим, що поставила крапку у дискусії щодо використання слова «бути членом» (англ. «be a member»), адже останнє могло спонукати виборців, які не знали чи не були впевнені в тому що Сполучене Королівство є членом ЄС, до думки, що на референдум виноситися питання щодо вступу держави до спільноти. Щодо тих хто знали, про членство королівства в ЄС, вважали, що це питання із використанням «be a member» заплутане, оскільки воно не прояснює цей факт.

Схожа ситуація була з використанням слова «leave» - залишити або покинути, з використанням якого питання могло б виглядати наступним чином: «Чи має Сполучене Королівство покинути Європейський Союз». Однак, на думку експертів і деяких учасників дослідження, «покинути» «було сильним словом із потенційно негативними відтінками, і тому використання цього слова (замість «залишитися») може вплинути на рішення виборця» [43, с. 17]. Таким чином, використання слова «remain» стало найбільш прийнятним з поміж усіх інших пропонувананих.

Виборча Комісія також приділяла увагу й іншим словам, які пропонувалися у тексті питання референдуму. Пошук тієї «золотої середини», балансу між простим, зрозумілим на противагу формальному цілком виправдано спонукав експертів досліджувати ледь не кожне слово і їх комбінацій у всіх можливих варіантах питання, яке мало бути винесене на референдум.

Дослідники також приділили увагу щодо використання словосполучення «член ЄС» (англійською «member of EU») і дійшли висновку, що у поєднанні зі словом «remain» акцентування на членстві зведе нанівець виникаючі сумніви виборців щодо факту приналежності королівства до європейської спільноти.

Меншим за значенням, однак не позбавленим уваги експертів Виборчої Комісії стало питання використання назви спільноти у розгорнутому вигляді чи скороченому, тобто Європейський Союз чи ЄС відповідно. Знову ж таки, з огляду на низький рівень володіння англійською мовою певної частини виборців, Комісія дійшла висновку, що не усім може бути зрозуміла чи відома аббревіатура «ЄС», тому використання повної назви спільноти було більш доцільним як з наведеною причини, так і з точки зору значимості референдуму і необхідності вживання офіційної мови.

Отже, досвід Великобританії з точки зору формулювання питання Брекзиту – референдуму 2016 року з пропозицією виходу держави зі складу Європейського Союзу, є показовим. Особливої уваги заслуговує кропітка робота Виборчої Комісії Сполученого Королівства з пошуку найоптимальнішого варіанту формулювання питання – який би відповідав критеріям нейтральності, ясності, недвозначності, відсутності спонукання до тієї чи іншої відповіді тощо. З аналізованих у цьому підрозділі питань можна також дійти висновку, що у своїй більшості вони відповідали рекомендаціям Венеційської комісії, викладених у Кодексі належної практики щодо референдумів (від 2007 року) та Керівних принципах для конституційних референдумів на національному рівні (від 2001 року), зокрема вимогам процедурної дійсності, яка включає критерії єдності змісту, форми та ієрархічного рівня. Фінальне питання, яке власне і було винесене на референдум, з поміж іншого відповідало рекомендаціям щодо пропонуванних відповідей і було побудоване таким чином, що відповіді до нього були «так» і «ні». Цей досвід міг би бути корисним для України, адже прийняття в 2021 році Закону України «Про всеукраїнський референдум» говорить про наміри створення міцної бази для подальшого застосування цього інструменту.

3.2. Досвід деяких країн щодо референдумів з пропозицією вступу до Європейського Союзу

Європейський Союз сьогодні є втіленням миру, безпеки та добробуту на континенті. Вперше за останні століття європейські країни прагнуть жити в мирі та злагоді. Сьогодні до складу ЄС входять 27 країн, і ще з десятків хотіли би приєднатися до спільноти, в тому числі і ми. Україна вже добрих двадцять років дрейфує в сторону заходу і на своєму шляху зустріла величезний і навіть трагічний супротив, зокрема з боку держави-агресора. У 2013-2014 роках українці повстали проти намірів влади зупинити євроінтеграційні процеси. Згодом було підписано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. У 2019 році після чималого політичного протистояння, в преамбулі Конституції були закріплені наступні слова : «...підключаєш про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України...» [15], які закріплюють намір українського народу, як єдиного джерела влади, рухатися в бік західної та європейської спільноти, апогеєм чого має стати членство нашої держави в ЄС та вступ до НАТО.

Однак, останнім часом все більше лунають заклики щодо з'ясування позиції народу щодо вступу до Європейського Союзу. З врахуванням того, що законодавство щодо референдумів в Україні за останній рік було оновлене, а влада сьогодні звертається до, свого роду, прототипу референдумів (з величезними порушеннями процедури) народного опитування («5 питань від Президента України Володимира Зеленського» жовтень 2020), тому, скоріше за все, варто очікувати або принаймні бути готовими до можливих референдумів щодо вступу України до ЄС та НАТО в майбутньому.

З цього приводу можна звернутися до досвіду ряду країн, в яких референдуми з пропозицією щодо вступу в ЄС відбувалися, та проаналізувати питання, які були винесені на всенародні голосування.

Швеція є однією з найрозвинутіших країн світу, країною яка вже понад двісті років зберігає нейтралітет, тобто не бере участі у війнах, та є однією з передових демократій світу. Як вже зазначалося, свою популярність інститут референдуму почав активно набирати у минулому столітті і шведський досвід є тому підтвердженням. Так, у Швеції всього та в межах останніх ста років відбулося шість референдумів з наступними пропозиціями: запровадження сухого закону (1922 рік); переходу на правосторонній дорожній рух (1955 рік); впровадження пенсійної реформи (1957 рік); щодо використання ядерної енергетики (1980 рік); щодо приєднання країни до ЄС (1994 рік); про введення в країні єдиної європейської валюти (2003 рік).

Питання референдуму щодо вступу країни в ЄС було наступним:

«Риксдаг ухвалив, що з приводу членства Швеції в Європейському союзу (ЄС) повинен бути проведений референдум. Референдум стосується питання про те, чи буде Швеція членом ЄС відповідно до договору, що укладається між Швецією і країнами - членами ЄС. Чи вважаєте ви, що Швеція повинна стати членом ЄС відповідно до договору, що укладається між Швецією і країнами - членами ЄС?» [45, с. 156].

Питання можна вважати розгорнутим, адже йому передують пояснення і щодо ініціативи референдуму і щодо самої пропозиції. Однак, попри це, в ньому вбачається певна проблема щодо невизначеності. Так, громадянам пропонується вступ країн до спільноти на умовах, що прописані у договорі між Швецією та країнами ЄС, однак, можна припустити, що частині громадян зміст цього договору не був відомим. Відповідає й інше (риторичне) питання – як діяти в ситуації, в якій громадяни підтримують приєднання до ЄС, однак умови договору (повністю або частково) їх не влаштовують? З точки зору

формулювання, подібного роду питання можуть плутати виборців і йти у розріз із рекомендаціями Венеційської комісії. Однак, зазначені розбіжності з рекомендаціями Комісії не є суттєвими. Предмет загальний, пропозиція у формі питання загального характеру.

У трьох країнах Балтії майже п'ятнадцять років тому також відбулися референдуми з подібними пропозиціями. У Естонії питання було наступним: «Чи підтримуєте ви приєднання до ЄС та внесення відповідних змін до конституції?» [46, с. 116]. Вказане питання насправді містить два різних за предметами та пропозицією питання. Перше «Чи підтримуєте ви приєднання до ЄС» - за предметом є загальним, відповідно і за пропозицією є питанням загального характеру. Друге «Чи підтримуєте ви внесення відповідних змін до конституції» за предметом є конституційним. Форма пропозиції - конкретної пропозиції у загальному формулюванні (яка не має форми конкретно сформульованої поправки). З точки зору формулювання – воно не зовсім відповідає вимогам процедурної придатності тексту. Порушено принцип єдності форми, відповідно до якого пропозиція референдуму не повинна поєднувати конкретно сформульованого проекту змін із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі. Принципи єдності змісту та ієрархічного рівня збережено. Цікавим є момент з єдністю змісту, який судячи з тексту збережено, оскільки одна частина (виключно в межах цього принципу) логічно поєднана з другою (по суті два питання), однак з точки зору підходу Венеційської комісії, поєднання двох питань у одному є недопустимим. Хоча у цьому конкретному випадку це є зовсім не суттєвим.

У Латвії питання референдуму було таким: «Чи підтримуєте ви членство Латвії в ЄС?» [46, с. 117]. У Литві пропозиція було наступною : «Я підтримую членство Литви в ЄС» [46, с. 117]. В обох випадках предмет є загальним, пропозиція у формі питання загального характеру. Щодо формулювання питання, процедурну придатність збережено. Цікавим є литовська пропозиція, яке сформована не у вигляді питання, а ствердження. Чи суперечить воно

рекомендаціям Венеційської комісії достеменно невідомо, але можна припустити, що оскільки в матеріалах Комісії мова йшла про формулювання саме питання, а не ствердження, то певні розбіжності існують.

Цікавим також було питання, винесене на всенародне голосування у Чехії, яке звучало наступним чином: «Чи погоджуєтеся ви з членством Чехії в ЄС за умовами, що прописані в Угоді про приєднання Чехії до ЄС?» [46, с. 117]. Одразу можна зазначити, що питанню бракує визначеності. По-перше, можна припустити, що певній частині виборчого корпусу може зміст Угоди про приєднання Чехії до ЄС не є відомим. Це можна було би виправити хіба що на стадії підготовки до референдуму, провівши відповідну інформаційну кампанію, або ж забезпечити можливості ознайомлення громадян зі змістом угоди на місцях голосування. З іншої сторони, а що якщо громадяни виступають за приєднання до ЄС, однак проти умов, зазначених в угоді? Питання риторичне, однак з точки зору формулювання, подібного роду питання можуть плутати виборців і йти у розріз із рекомендаціями Венеційської комісії. Предмет загальний, пропозиція у формі питання загального характеру.

Показовим також є досвід Польщі, де питання було сформоване таким чином : «Чи ви за приєднання Польщі до ЄС?» [46, с. 117]. В якійсь мірі питання можна вважати таким, що наводить на ствердну відповідь, адже саме питання її має «ви за», що впливає на його нейтральність. Не сильно відходячи від пропонованого тексту, для більшої збалансованості питання можна було би сформулювати наступним чином: «Ви виступаєте ЗА чи ПРОТИ приєднання Польщі до ЄС?» і зазначити відповіді «за» і «проти». Вимогам процедурної придатності питання відповідає, за предметом є загальним, пропозиція у формі питання загального характеру.

Аналогічну проблему має і питання, винесене на референдум у Словаччині, яке було сформульоване наступним чином: «Чи прихильні ви до приєднання до ЄС?» [46, с. 117]. «Прихильність» вже є натяком на ствердну відповідь, що дещо може впливати на сприйняття питання виборцями. Також

варто нагадати про британський досвід формулювання питання на Брекзит. Виборча Комісія Сполученого Королівства декілька неодноразово коливалася між написання назви «Європейський Союз» повністю чи у скороченому вигляді – «ЄС», з огляду на позицію, що певна частина виборців може не знати значення аббревіатури ЄС, в кінці дійшовши висновку, що краще назву спільноти вживати у розгорнутому вигляді, що може стати корисним для застосування цього досвіду в Україні.

Отже, досвід деяких європейських країн із застосування інституту референдумів говорить про його значимість та популярність, як інструменту прямої демократії. Підхід Сполученого Королівства є показовим з точки зору кропіткої роботи над формулюванням питання референдуму з метою пошуку найоптимальнішого текстового варіанту питання, що, очевидно, відповідає рекомендаціям Венеційської комісії. Протилежним за пропозицією відносно Брекзиту, однак близьким по духу Україні є досвід ряду європейських країн щодо проведення референдумів з пропозицією вступу до Європейського Союзу. Як показало дослідження, деяким з аналізованих питань бракує визначеності, ясності тощо – загалом відповідності вимогам Венеційської комісії. Дослідження досвіду зазначених країн може бути корисним у випадку проведення в Україні референдуму з пропозицією щодо вступу в ЄС, а також для проведення референдумів загалом.

ВИСНОВКИ

В результаті наукового дослідження було досягнуто мету наукової роботи, шляхом виконання поставлених завдань дослідження.

Було розкрито зміст таких понять, як : державний режим, референдум, предмет референдуму, пропозиція референдуму, питання референдуму, імперативний референдум, консультативний референдум та інші.

У першому розділі в загальних рисах було окреслено роль та місце референдумів у системі демократичного державного режиму. За допомогою міжнародного законодавства було окреслено сутність демократії та значимість для неї права людини на участь у державних справах. Увагу було приділено також розмежуванню змісту прямої та представницької демократії та ролі інститутів виборів та референдуму у них. Окремо зазначалося про причини потенційного конфлікту повноважень, через можливість втручання інституту референдуму в компетенцію органів представницької влади, зокрема по причині широкого спектру предметів факультативного референдуму. Зазначена проблема не може бути вирішена виключно шляхом обмеження предмету референдуму, однак це можливо шляхом його конкретизації. Акцентуючи на значимості і потенційні силі цього інструменту, було доведено, що важливо не перебільшувати роль та значимість референдуму, адже одне коли мова йде про реалізацію права, а зовсім інше – про ефективність і наслідки. Саме через потенційні наслідки та можливість широкого маніпулювання та впливу на народні маси, референдум потребує чіткого регулювання предмету, пропозиції та питання.

У другому розділі окремим підрозділом було досліджено поняття предмету референдуму, розкрито його зміст. Також дослідження було спрямоване на висвітлення причин та видів обмеження питання референдуму, і як висновок зазначено, що при встановленні критеріїв та меж предмету референдуму має бути збалансованим – тобто коло питань, які можуть бути винесені на

референдум має бути не надто широким і не надто вузьким. Обмеження – тобто перелік питань, який на референдум виносити заборонено не є універсальним, адже законодавство кожної з країн встановлює їх на власний розсуд. Встановлення їх є виправданим, з огляду на значимість інституту референдуму та його наслідки. На предмет референдуму було також досліджене українське законодавство та його практичне застосування на референдумі 2000 року. Увагу також було приділено прототипу вітчизняного референдуму - народному опитуванню під назвою «5 питань від Президента України Володимира Зеленського», проаналізовано його в контексті предмету референдуму.

Увагу було приділено поняттю пропозиції референдуму та її формам, які є маловідомими і малодослідженими у вітчизняній науці права. Базуючись на документах Венеційської комісії, зокрема на Кодексі належної практики щодо референдумів та на основі Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні, у роботі було запропоновано власний перелік форм пропозицій референдуму, який є універсальним для будь-яких референдумів, незалежно від їхнього предмету. Власне було запропоновано перелік пропозицій у формі: конкретно сформульованого проекту поправок до конституції, законів та інших нормативно-правових актів; конкретно сформульованого проекту щодо скасування чинних положень конституції, законів та інших нормативно-правових актів; питання загального характеру (наприклад: «чи підтримуєте ви проведення в Україні судової реформи?»); конкретної пропозиції у загальному формулюванні (яка не має форми конкретно сформульованої поправки) (наприклад: «чи ви підтримуєте зміни до Конституції, щоб скоротити число членів Парламенту з 450 до 300?»). Їхнє застосування було продемонстровано на конкретному практичному кейсі.

Окремо було досліджено поняття питання референдуму, зазначено про вимоги щодо його формулювання, на основі матеріалів Венеційської комісії та національного законодавства. Шляхом порівняльного аналізу було виявлено, що у національному законодавстві бракує конкретного зазначення основних вимог

щодо формулювання питання референдуму, а саме щодо процедурної придатності текстів, яка включає в себе принципи єдності форми, єдності змісту та єдності ієрархічного рівня, хоча зазначені вимоги можна дещо прослідити у чинному Законі України «Про всеукраїнський референдум».

Крізь весь другий розділ в контексті аналізу предмету, пропозиції та питання, спираючись на матеріали Венеційської комісії, у роботі було досліджено аспекти всеукраїнського референдуму 2000 року та проаналізовано чинний Закон України «Про всеукраїнський референдум».

Третій розділ став ілюстрацією тез, викладених у попередніх розділах, на основі дослідження реальної практики проведення референдумів в деяких європейських країнах. Окрему увагу було приділено досвіду Сполученого Королівства у Брекзиті – референдумі 2016 року щодо виходу держави зі складу ЄС. Підхід британців є показовим з точки зору формулювання питання, якому було присвячено багато зусиль з метою винесення на референдум найбільш збалансованого питання, яке би відповідало усім необхідним критеріям, зокрема тим, що рекомендовані Венеційською комісією. Досвід інших країн є показовим та може стати корисним для України, в контексті можливого проведення референдуму щодо вступу до Європейського Союзу.

Загалом світова практика показує тенденцію щодо збільшення популярності інституту референдуму та визнання його невід'ємним інструментом демократичних режимів. Природа референдумів як рішення полягає в тому, що воно приймається широкими масами народу, саме ж рішення, очевидно, є не компетентним, а емоційним, що, як наслідок, створює велику загрозу маніпулятивного використання цього інституту. З огляду на це предмет, пропозиція та питання референдуму мають бути чітко врегульованими, а вимоги щодо використання цього інституту регламентованими.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. [Електронний ресурс]. – режим доступу: <https://leksika.com.ua/legal/> (дата звернення 28.04.2021);
2. Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С. 132—140;
3. В. Л. Толстенко Державно-правовий режим і його роль у визначенні форми держави // Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 115–121 ;
4. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины / Ю. Н. Тодыка. — Х.: Факт, 1999;
5. Resolution adopted by the General Assembly on 8 November 2007, 62/7. Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/62/7> ; (дата звернення 28.01.2021);
6. Мурашин Г.О. Акти безпосереднього народовладдя як джерела права України / Г.О. Мурашин, О.Г. Мурашин // Правова держава : щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2007. – Вип. 18. – С. 159;
7. Commission on Human Rights of the United Nations, “HR/CN/937 Resolution on Promotion of Democracy,” Press Release, 1999, accessed December 4, 2018, URL : <https://www.un.org/press/en/1999/19990428.HRCN937.html> (дата звернення 28.01.2021);
8. Inter-Parliamentary Union, “Universal Declaration on Democracy,” 1997 URL : <https://www.refworld.org/docid/48abd598d.html> ; (дата звернення 28.01.2021);
9. Ключковський Ю. Б. Референдум у системі державного режиму представницької демократії / Юрій Ключковський // Право України. - 2019. - № 10. - С. 95-112.

10. Gregory H. Fox, "Democracy, Right To, International Protection," Wayne State University Law School Research Paper (2007);
11. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення 28.01.2021);
12. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення 28.01.2021);
13. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал – К.: Москаленко О.М., 2018. – 56 с. ;
14. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал – К.: Москаленко О.М., 2018. – 82 с. URL : http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01_2018-v_-shapoval.pdf (дата звернення 28.01.2021);
15. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення 28.01.2021);
16. Шаповал Т. До поняття виборчого права як права індивіда (громадянина) / Т. Шаповал // Вибори та Демократія. – 2005. – № 2 (4). – С. 23-25.;
17. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн,- К.: АртЕк, 2001, 264 с.;
18. Рішення Конституційного Суду України 5 жовтня 2005 р. N 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> (дата звернення 28.01.2021);
19. Закон України «Про всеукраїнський референдум» // Відомості Верховної Ради України (ВВР) № 1135-IX. - URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення 28.01.2021)

- 20.Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text> (дата звернення 28.01.2021);
- 21.Andreas Heuer : Die Machtübertragung an Hitler: Eine Rekonstruktion anhand von Zeitungsartikeln und Dokumenten / Lit verlag Dr. W. Hopf, Berlin, 2015. 472 p.
- 22.Peter D. Church / Germany's Anschluss with Austria and Russia's annexation of Crimea: an analytical comparison /Monterey, California: Naval Postgraduate School, 2016. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/45464780.pdf> (дата звернення 28.01.2021);
- 23.Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf> (дата звернення 28.01.2021);
- 24.Палєєва Ю. С. Референдум – загально визнаний демократичний інститут: історія і сучасність / Ю. С. Палєєва // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. – 2013. – № 1 (4). – С. 43-50. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2 S21P03=FILA=&2 S21STR=vdujn 2013 1 8 (дата звернення 28.04.2021);
- 25.К вопросу о предмете референдума / Б.Т. Кабаева // Наука, новые технологии и инновации. - 2017. - № 6. - С. 131-134. URL: <http://www.science-journal.kg/media/Papers/nntiik/2017/6/nntiik-2017-N6-131-134.pdf> (дата звернення 28.04.2021);

26. Кириченко В.М., Соколенко Ю.М. Предмет референдуму: порівняльно-правовий аналіз конституцій України та європейських держав. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. Зб. наук. праць. Вип. 43. Одеса, 2020. С. 34-37. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc43/9.pdf> (дата звернення 28.04.2021);
27. Амбарнов С. Ю. Законодательство о референдуме (Сравнительный анализ) / С. Ю. Амбарнов // Государство и право. – 1992. – № 4. – С. 129–132.
28. Закон України «Про всеукраїнський референдум» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 44-45, ст.634) / Закон визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26.04.2018 - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text> ((дата звернення 28.04.2021);
29. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : Указ Президента України від 15 січня 2000 р. № 65/2000. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2000#Text> (дата звернення 28.04.2021);
30. Constitutional Referendum in Ukraine. Opinion adopted by the Commission at its 42nd Plenary session (Venice, 31 March 2000) (CDL(2000)014rev-e). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2000\)014rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2000)014rev-e) (дата звернення 28.04.2021);
31. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00#Text> (дата звернення 28.04.2021);
32. Кравченко В.В. Конституційне право України.- 4-е вид., виправ, та допов.- К.: Атіка, 2006,- 568 с (дата звернення 28.04.2021);
33. П'ять питань Зеленського: більшість українців підтримала усе, крім ВЕЗ на Донбасі. Інтернет видання «Deutsche Welle». 26.10.2020. URL: <https://www.dw.com/uk/opytuvannia-zelenskoho-bilshist-ukraintsiv->

pidtrymala-use-krim-vez-na-donbasi/a-55400642 (дата звернення 28.04.2021);

34. Бондар М.Ю. Конституційний референдум: теорія та практика : дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.02 / Бондар Марія Юріївна. - Одеса, 2017. - 220 с. URL : <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7214/Diss.pdf?sequence=4&isAllowed=> (дата звернення 28.04.2021);
35. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні (CDL-INF(2001)10). Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. /за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 262-267 с. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf> (дата звернення 28.04.2021);
36. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чабаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна [та ін.] ; за ред. Д. С. Ковриженка. – К., ФАДА ЛТД, 2007. – 186 с. URL : <http://www.wcenter.org.ua/files/referendumi.pdf> (дата звернення 28.04.2021);
37. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. /за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – с 459, URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf> (дата звернення 28.04.2021);
38. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні (CDL-INF(2001)10). Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. /за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн.

- К., 2009. – 262-267 с. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf> (дата звернення 28.04.2021);
- 39.Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> (дата звернення 28.04.2021);
- 40.Ukraine - Urgent Joint Opinion on draft Law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum. Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure (Strasbourg, Warsaw, 21 July 2020) (CDL-PI(2020)009-e) URL: <https://rm.coe.int/cdl-pi-2020-009/16809f023d> (дата звернення 28.04.2021);
- 41.Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf> (дата звернення 28.04.2021);
- 42.Memorandum by Peter Browning /Constitution Committee Contents / Referendums in the United Kingdom. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99we03.htm> (дата звернення 28.04.2021);
- 43.Referendum on membership of the European Union / Assessment of the Electoral Commission on the proposed referendum question. September 2015 URL : <https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/2019-08/EU-referendum-question-assessment-report.pdf> (дата звернення 28.04.2021);
- 44.Савенко М. Д. Буква і дух у тлумаченні правових норм. Наукові записки. НАУКМА. Юридичні науки. Київ, 2008. Т. 77. С. 13–17. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6287/Savenko_Bukva_i_dukh_u_tlumachenni.PDF?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення 28.04.2021);

- 45.Ракитская И.А. Референдум в Швеции: особенности организации и правила проведения. Московский журнал международного права. 2015, с. 148-160. URL : <https://www.mjil.ru/jour/article/viewFile/99/24.pdf> (дата звернення 28.04.2021);
- 46.Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чабаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодяжна [та ін.] ; за ред. Д. С. Ковриженка. – К., ФАДА ЛТД, 2007. – 186 с. URL : <http://www.wcenter.org.ua/files/referendumi.pdf> (дата звернення 28.04.2021);