

*The article analyzes the publications on the issues of the local elite, which testified to the scientific interest in the study of political processes taking place at the local level, the implementation of the reform of decentralization of power; it is noted that the number of scientific works devoted not only directly to the reform, but also to the regional and local elite, its role and place in the state-building processes has recently increased; It was found that the process of change initiated at the local level is directly related to the local elite, whose activities cover all areas of livelihood needs and which, despite a significant number of problems, occupies a leading place in the development and political stability of regions and communities. emphasizes that the reform has become a truly difficult test for the elite, state institutions and local governments; it is shown that for the current stage of development of political science it is important to clarify the mechanisms of formation of the professional elite, able to provide the full range of measures necessary for the successful completion of local transformations; the role and place of the elite in the transformations taking place at the local level in the conditions of decentralization are analyzed; tasks and mechanisms of formation of local elite are defined; the interdependence of population activity on redistribution of administrative functions and powers from the state to regions and on places is revealed; the role and place of the elite and its influence on local processes, activity of citizens, formation of able-bodied territorial communities in the context of decentralization are shown and analyzed; the need for cooperation of the elite with political parties has been proved; organizations, non-governmental organizations, representatives of the business sphere, clarified the problems in the work of the elite and its role in the participation of citizens in the «participatory budget», developed practical recommendations for improving the work of the elite locally.*

**Keywords:** state, central government, regional government, local government, reform, elite, decentralization, interaction, participation, community.

<https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series22.2021.30.07>

УДК: 327.5:321.7"71"

**Муха Вікторія Вячеславівна,**  
аспірантка, Національна академія  
державного управління при Президентові України  
[victoria.mukha@gmail.com](mailto:victoria.mukha@gmail.com); ORCID:0000-0002-9954-5603

### **РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Доведено, що референдум є формою безпосередньої демократії, через яку здійснюється народне волевиявлення в Україні. З прийняттям у січні 2021 р. нового закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» відкриваються нові перспективи та політичні проблеми практичної реалізації участі громадян у законодавчому процесі України. Закон є потужним засобом, який дозволяє встановити законодавчу основу для проведення всеукраїнського референдуму, що охоплює конституційні поправки, міжнародні договори та інші законодавчі положення. Згідно з новим законом громадяни України є суверенними учасниками всеохоплюючого політичного процесу, що є чинником зміцнення в Україні принципів народовладдя. При подальшій розробці механізмів національно-державного самовизначення необхідно враховувати певні ризики, пов'язані з інститутом референдуму, бажанням правлячої еліти або різних груп впливу реалізувати популістські рішення.*

*Інноваційність Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» полягає у визначенні можливості запровадження електронних голосувань та інших процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму. З метою забезпечення організації та проведення всеукраїнського референдуму закон передбачає створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи щодо забезпечення електронного голосування. На основі вивчення зарубіжного досвіду та законодавства було розроблено автоматизовану інформаційно-аналітичну систему, яка покликана убезпечити від маніпуляцій з підписами. Однак в статті доведено, що процедура електронного голосування*

має ще доопрацьовуватися та врегульовуватися. Необхідно посилити технічне забезпечення захисту персональних даних виборців і системи для електронних голосувань від хакерських атак й інших несанкціонованих втручань. Також важливо встановити надійні механізми захисту громадян України від маніпулювання їх свідомістю. Необхідні конкретні заходи, що врегулюють діяльність ЗМІ, забезпечать їх вільну роботу та захистять від несанкціонованого втручання в їх діяльність.

**Ключові слова:** референдум, Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», Україна, демократія, законодавство, політика, право.

**Вступ.** Референдум є формою безпосередньої демократії, через яку здійснюється народне волевиявлення в Україні. З прийняттям у січні 2021 р. нового Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» відкриваються нові перспективи та політичні проблеми практичної реалізації участі громадян у законодавчому процесі. Експерти, політичні та громадські діячі, а також Венеціанська комісія загалом позитивно оцінили новий закон. Згідно з ним ініціювати всенародне голосування можуть партії, громадські організації та ініціативна група громадян, котра може ініціювати референдум з питань загальнодержавного значення, а також скасування чинних законів або їх окремих норм. Серед плюсів закону експертами відзначається наявність «запобіжника» у вигляді Конституційного Суду України і те, що референдумом можна скасувати закон, але не можна закон затвердити.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Констатуємо наявність ґрунтовного наукового підґрунтя дослідження референдумів як пріоритетної форми безпосередньої демократії. Серед дослідників цього напрямку М. Баймуратов, С. Білан, В. Григор'єв, М. Оніщук, М. Орзіх, І. Магновський, В. Погорілко, І. Семерак, К. Сотникова, О. Тодика, О. Шимко та інші. В колі уваги теоретико-методологічні та конституційно-правові питання, що пов'язані з інститутом референдуму. Втім тему участі громадян у законодавчому процесі України не можна вважати повністю дослідженою як з урахуванням необхідності узагальнення накопиченого доробку, так і аналізу новітніх підходів до проблеми, зокрема, пов'язаних з прийняттям Верховною Радою України Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

**Мета статті** полягає у визначенні основних політичних проблем і перспектив практичної реалізації участі громадян у законодавчому процесі України з урахуванням прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

**Методи нашого дослідження** переважно орієнтовані на вивчення нормативно-правової бази, тобто це аналіз документів, в тому числі й міжнародних рекомендацій. Доповнюють цю роботу також збір та аналіз експертних думок з обраної тематики дослідження, а також позицій політичних діячів.

**Результати та дискусії.** Аналізуючи політичні проблеми та перспективи практичної реалізації участі громадян у законодавчому процесі України, варто розглянути ініціативу Президента України щодо реформування інституту референдуму завдяки новому закону. Президент України В. Зеленський підписав перший законопроект з пакету законопроектів про народовладдя – «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» (Закон «Про народовладдя»). Слід зазначити, що над документом працювали фахівці Офісу Президента, народні депутати і цілий ряд громадських організацій. Незважаючи на те, що експерти називають ряд потенційних загроз і деякі недоліки законопроекту № 3612, загалом думка про нього є позитивною. Слід зазначити, що експерти позитивно сприйняли перший з проектів про народовладдя (Рябошапка, 2020).

З прийняттям нового закону В. Зеленський мав намір заповнити правовий вакуум, реанімувавши механізм народовладдя за допомогою референдуму. Відповідно до закону, на референдум можуть бути винесені питання зміни Основного Закону України, а саме розділів І (загальні основи), ІІ (вибори, референдум), ХІІІ (внесення змін до Конституції). Ці питання

вносяться після того, як конституційні зміни пройдуть всі необхідні процедури, включаючи перевірку Конституційним Судом та затвердження двома третинами голосів Верховної Ради України. Референдум призначає Президент, а на референдум також можуть бути винесені питання зміни території держави, що передбачено і Конституцією України. Однак закон про референдум уточнює: мова йде про затвердження прийнятого Верховною Радою України закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України. При цьому питання про порушення територіальної цілісності країни виносити на референдум забороняється. У зв'язку з цим слід зазначити, що, з одного боку, Конституція України зазначає, що референдум проводиться з питань зміни території країни. І, з метою уникнення звинувачень, що можна якимось чином легітимізувати втрату частини Донбасу чи Криму, в законі фактично уточнили, що референдум може розглядати зміну території, але тільки в бік її збільшення. Окремо зазначимо, що референдум з питання зміни території призначає Верховна Рада України (Рябошапка, 2020).

Отже, на референдум не можуть виноситися такі питання:

- що суперечать положенням Конституції, загальнодержавним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим, в першу чергу, Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основних свобод, протоколами до неї;

- скасовують або обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;

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

- питання про податки, бюджет та амністію;

- передані Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури або суду (Коломієць та Шевчук, 2021).

Ініціювати всенародне голосування, згідно зі законом, можуть політичні партії, громадські організації та ініціативна група громадян. Громадяни можуть ініціювати референдум з питань загальнодержавного значення, тобто «рішення якого впливає на долю всього українського народу і має суспільний інтерес». Наприклад, це може бути референдум щодо вступу України в НАТО або ЄС, питання з продажу землі іноземцям тощо. Другий блок питань, за якими можуть ініціювати референдум громадяни – скасування чинних законів або їх окремих норм. Для проведення референдуму за народною ініціативою повинна зібратися група в складі не менше 300 осіб, запросивши на збори представника ЦВК.

Група повинна сформулювати питання референдуму та схвалити його формулювання. Потім ініціатива передається в ЦВК. Відтак починається процедура збору підписів громадян для проведення референдуму. Потрібно зібрати 3 мільйони підписів, причому вони повинні бути зібрані не менш як у двох третинах регіонів і не менше ніж по сто тисяч підписів у кожному з них. Проголошує референдум за народною ініціативою Президент. При цьому Глава держави або не менше 45 народних депутатів можуть подати в Конституційний Суд конституційне звернення щодо конституційності питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (Рябошапка, 2020).

Серед плюсів закону експерти відзначають 50%-ий бар'єр для того, щоб референдум відбувся. Констатується, зокрема, що дуже високий бар'єр захищає Україну від багатьох ризиків, які, в першу чергу пов'язані з гіпотетичною спробою різними проросійськими і антиукраїнськими силами ініціювати низку референдумів щодо болючих питань. Наприклад, провести референдум з питання другої державної мови, про скасування декомунізації та інших питань, які можуть відповідати національним інтересам Росії. Серед інших позитивних моментів експерти називають наявність «запобіжника» у вигляді Конституційного Суду і те, що референдумом можна скасувати закон, але не можна закон затвердити. Також можна скасувати закон або норму, але не можна проголосувати за закон. В іншому випадку виникав би цілий ряд питань (Рябошапка, 2020).

Законом, зокрема, встановлено, що на всеукраїнський референдум може виноситися одне питання. При цьому всеукраїнський референдум не може проводитися одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами. У законі також враховано рекомендації, висловлені у терміновому спільному висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини.

Ключовою новацією ухваленого закону, що вирізняла його серед інших законопроектів, які реєструвалися у парламенті, є визначення можливості запровадження електронних процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму, в тому числі електронних голосувань. Для забезпечення такої організації закон передбачає створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи щодо забезпечення електронного голосування. При цьому норми про введення процедур електронного голосування мають набути чинності з дня початку дії окремого закону про застосування інноваційних технологій, електронного (машинного) голосування (Кондратенко, 2021).

Слід зазначити, що автоматизована інформаційно-аналітична система розроблялася на основі вивчення зарубіжного законодавства та досвіду його застосування у відношенні електронних голосувань, перш за все європейських держав. У зв'язку з цим, на думку українського аналітика А. Кошеля, електронне голосування «є позитивним нововведенням, яке може убезпечити від маніпуляцій з підписами. Адже збір підписів щодо ініціювання референдуму і електронне голосування передбачають використання електронного цифрового підпису... провести референдум з ініціативи знизу буде практично неможливо – для цього потрібно буде зібрати 3 мільйони підписів українців. А цифровий підпис зараз мають дуже мало громадян країни, і не факт, що вони захочуть підписатися під тією чи іншою ініціативою, яку хтось захоче винести на референдум» (Ржутская, 2020).

У Міжнародній фундації виборчих система (IFES) відзначають, що електронне голосування є одним із найважливіших нововведень президентського проєкту. Однак звертають увагу, що процедура в документі належним чином не врегульована. В організації кажуть, що тестування і практичне впровадження електронного голосування в європейських країнах продемонструвало, що цей механізм або не користується довірою громадян через непрозорість, або породжує ряд ризиків (несанкціонованого втручання, зловживань). Ці ризики, на думку експертів IFES, переважають над зручністю. Фундація в своєму аналізі посилається на той факт, що досвід успішного використання інтернет-голосування на європейських просторах обмежується Естонією, в той час як інші країни (Нідерланди, Ірландія, Німеччина, Великобританія), які тестували цей інструмент, відмовилися від його масового використання (Требор, 2020).

Один з авторів аналізу IFES Д. Ковриженко підкреслює, що зараз спостерігаються активні спроби так чи інакше впровадити електронне голосування на виборах або на референдумах. Він зазначає, що в законопроекті процедура прописана незрозуміло. Д. Ковриженко проаналізував, як механізм прописаний у проєкті про електронне голосування. Створюється спеціальна дільниця з організації електронного голосування, яка фактично буде обслуговувати всю країну. Там виборці можуть за п'ять днів до голосування сказати, що вони хочуть віддати голос в електронному варіанті. Однак незрозуміло, де буде проходити голосування – на території цієї ділянки або будинку. Д. Ковриженко вказує, що необхідно уточнювати багато моментів, щоб на практиці цей процес не був пов'язаний з маніпуляціями: «Впровадження інтернет-голосування на виборах і референдумах в Україні передчасно. Якщо положення щодо інтернет-голосування в подальшому будуть збережені в законопроекті, їх потрібно максимально деталізувати і зробити зрозумілими для виборців», – йдеться в аналізі IFES (Требор, 2020).

У контексті нововведень і, зокрема, появи можливості електронного голосування відзначимо, що ще до підписання нового закону, проаналізувавши проєкт Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», Венеціанська комісія опублікувала до нього «терміновий загальний висновок», в якому йшлося про те, що представлений

документ «гідний похвали», але вказала на кілька пунктів, які підлягають доопрацюванню та вдосконаленню. Серед них слід виділити рекомендації про виключення зі законопроекту положень про електронне голосування для можливого подальшого врегулювання в окремому законі, який також стосувався б місцевих, парламентських і президентських виборів (Нежмержицкий, 2020).

Електронне голосування на референдумі має досить суперечливий характер. Одним із проблемних аспектів у цьому питанні є технічне забезпечення захисту персональних даних виборців і системи для електронних голосувань від хакерських атак й інших несанкціонованих втручань. Крім цього, результати електронного голосування в умовах кібератаки можуть бути спотворені або прийняті на користь зацікавлених осіб. Тому рекомендації Венеціанської комісії з приводу виключення електронного голосування мають свої логічні пояснення. Реалізація таких методів можлива тільки після створення надійного інструменту електронної ідентифікації та повного захисту всіх інформаційних систем і баз даних від несанкціонованих втручань (Нежмержицкий, 2020).

Венеціанська комісія також зауважила, що процедура проведення всенародного ініціативного референдуму повинна передбачати роль Парламенту перед голосуванням, а також, при необхідності, після голосування і відповідно до результатів. Наслідки ж схвалення народної ініціативи повинні бути визначені в законі. Безперечно, ці положення мають важливе значення для закріплення механізму обов'язковості результатів всеукраїнського референдуму, передбаченого ст. 4 Закону. З точки зору Венеціанської комісії у документі необхідно описати повну процедуру проведення референдуму навіть після схвалення конкретного рішення за результатами голосування, тобто, починаючи з проголошення референдуму і закінчуючи втіленням результатів голосування в дії. Тут повинна бути передбачена роль не тільки Верховної Ради України, а й інших органів державної влади з кожного питання окремо, що може бути предметом референдуму. Крім того, одним з важливих висновків Венеціанської комісії є необхідність конкретизації статей про запобіжні заходи та ефективних санкцій щодо порушень проти ЗМІ під час проведення кампанії (Нежмержицкий, 2020).

Це пов'язано з тим, що найчастіше на результати референдуму впливає не тільки правосвідомість громадян, демократичні традиції країни, а й інформаційні кампанії з проблеми, яка буде вирішуватися на референдумі. Рівень бідності в Україні робить уразливою для маніпуляцій значну частину потенційних учасників голосування. Також, з огляду на часткову ангажованість і незбалансованість потоку доступної інформації, можна припустити про можливе навіювання хибних висновків, які не відповідають дійсності, переважній кількості учасників голосування через зацікавлених осіб. Отже, важливим фактором для здійснення народного волевиявлення через референдум є врегулювання питання щодо агітації і встановлення санкцій щодо порушень проти ЗМІ під час проведення кампанії (Нежмержицкий, 2020).

Крім того, Венеціанською комісією були запропоновані й інші важливі рекомендації, серед яких: 1) синхронізація положень законопроекту про фінансування кампанії референдуму з законодавством про фінансування політичних партій; 2) забезпечення рівних можливостей участі в комісіях для тих, хто виступає «за» і «проти» питань, винесених на референдум; 3) продовження терміну збору підписів і перевірка їх достовірності; 4) доступна участь в референдумі для українців з інвалідністю і вимушених переселенців. Зазначені прогалини в подальшому потребуватимуть законодавчого закріплення, а в деяких випадках – й офіційного тлумачення (Нежмержицкий, 2020).

У цьому зв'язку зазначимо, що зауваження доопрацьовувались в профільному комітеті з урахуванням зауважень від Головного юридичного управління апарату Верховної Ради, а також рекомендацій Венеціанської комісії та Бюро ОБСЄ у другому читанні комітетом прийнято рішення рекомендувати Верховній Раді законопроект №3612 прийняти в другому читанні та в цілому.

На думку голови Верховної Ради України Д. Разумкова, референдум є єдиним способом зберегти курс України в НАТО. Він впевнений, що більшість українців на референдумі підтримає членство України в Альянсі, і це дозволить уберегти такий вектор розвитку країни від спроб його змінити: «Референдум, на моє глибоке переконання, це сьогодні єдиний механізм, який дозволяє не повернути курс в зворотну сторону. У нас є хороший приклад – референдум за незалежність нашої держави (1991 р.) ... Якби його не було, а це приймалося на рівні Верховної Ради, указу Президента – яким-небудь іншим нормативним актом – то знайшлися би фахівці, які б повернули хід історії в зворотну сторону. Точно так же з НАТО і ЄС», – зазначив Д. Разумков (2020).

На думку Д. Разумкова, на такому референдумі більшість українців підтримає вступ України в НАТО. І це дасть гарантію, що через роки такий геостратегічний курс країни змінити буде дуже важко або практично неможливо, зазначив він. Тому Д. Разумков, як і раніше Президент В. Зеленський, заявив, що питання членства України в НАТО обов'язково буде винесено на референдум. Глава держави підкреслив, що інформацію про Альянс необхідно донести до кожного українця. Більш того, сьогодні є ряд проблем, які потрібно подолати на шляху до членства в Альянсі. Серед них війна на Донбасі та позиція низки європейських держав, які не підтримують рух України в бік НАТО, зазначив Д. Разумков (2020). Якби референдум про вступ України в НАТО проходив на початку червня 2019 р., то голоси громадян розподілилися б таким чином: 63% – за, 37% – проти (Разумков, 2020)

Однак, слід підкреслити, що поряд із позитивними аспектами експерти виділяють і деякі недоліки закону. Голова КВУ О. Кошель зазначає, що історично вся правова база, яка стосується проведення референдумів, містила слабе місце: процедуру перевірки справжності підписів за референдум. «І цей законопроект, на превеликий жаль, цю проблему не вирішує... раніше в Україні існував такий собі тіньовий бізнес, коли певні структури, «комерційні фірми» «забезпечували» збір голосів. Дані фірми, маючи бази даних, самі підписували ці листи. На референдум за народною ініціативою необхідно зібрати 3 мільйони підписів – це дуже багато і є побоювання, що у нас можуть відродитися згадані «кооперативи». Закон це питання так і не врегулював. Згоден, що це дуже складне питання, його дійсно дуже складно врегулювати. Але все ж потрібно намагатися і добре попрацювати над ним», – відзначає голова КВУ. За його словами, ще один недолік закону – недостатньо жорстко прописана норма про наповнення та витрачання фондів: «Я вважаю, що звітувати за кошти, які надходять на рахунки і витрачаються, потрібно онлайн кожен день. Тисячі журналістів і активістів набагато ефективніше відслідковують, звідки надходили гроші, як і на що вони витрачалися. У ЦВК на це просто не вистачає рук» (Рябошапка, 2020).

Критиком закону в цій редакції виступила, зокрема, лідер фракції «Батьківщина» Ю. Тимошенко. За її словами, цей закон не відповідає Конституції України. «Провести референдум з цього закону люди не зможуть ніколи. Це нереалістично по процедурам, прописаним в документі. Не кажучи вже про те, що цей законопроект – антиконституційний від початку і до кінця. Наша команда внесла понад 300 правок, щоб дати громадянам можливість на реалізацію свого конституційного права, але, на жаль, більшість цих правок не враховано», – зазначає Ю. Тимошенко. Також закон критикувала депутат від «Європейської солідарності» В. Сюмар, яка вважає, що основна проблема полягає в можливості громадян змінити будь-який закон: «Цей законопроект покликаний зробити так, щоб «слуги» могли отримати повну владу шляхом маніпуляцій. Загроза Закону в тому, що референдумом можна замінити законодавчий орган. Можна таким референдумом змінити будь-який закон. Можна прийняти закон. Навіщо тоді парламент?» (Коломієць та Шевчук, 2021).

На думку швейцарського експерта Б. Кауфмана, закон «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» є потужним засобом, що дозволяє встановити чітку законодавчу основу для проведення в майбутньому всеукраїнського референдуму, що охоплює конституційні поправки, міжнародні договори та інші законодавчі положення. Законопроект постулює громадян України в якості суверенних учасників процесу

формування політичного порядку денного в країні, а також процесу прийняття важливих політичних рішень, що надає широкі можливості для зміцнення в Україні принципів народовладдя. Однак, у експерта склалася думка, що в цьому проєкті встановлюються правила і норми, які буде дуже важко контролювати і застосовувати (Кауфман, 2020).

Серед ключових тез В. Зеленського, як кандидата в Президенти України, була ідея про народовладдя – дати українцям право формувати завдання владі через референдуми й «інші форми прямої демократії». Однак, експерти зазначають, що референдум, хоч він і є однією з форм прямої демократії, несе в собі певні ризики. Референдуми можуть використовувати різні групи впливу з метою політизації процесу або для популістських цілей. У цьому контексті перший заступник голови Верховної Ради Р. Стефанчук в кулуарах форуму «На шляху до Вільнюсу», який відбувся 25 лютого 2020 р. в Києві, відзначив, що влада провела аналітичну роботу, і першим питанням, яке українці винесли б на референдум, виявилось питання повернення страти («Народовластие Зеленского», 2020).

Експерт Центру політико-правових реформ Ю. Кириченко згодна, що дуже часто узурпатори використовують референдуми, щоб «освятити» свої рішення волею народу. На її думку, цьому є кілька запобіжників. Один з них – затвердити чіткий предмет референдуму. «Це можливість оцінки конституційності питань, коли у нас комісія з референдуму формується порівну опонентами і прихильниками питання. Також потрібна дуже чітка ініціатива – як народ може ініціювати те чи інше питання», зазначає експерт. Варто також зазначити, що часто в обговореннях парламентарії й експерти упускають ще один проблемний момент референдуму. У законі не буде ніякого сенсу, якщо не закріпити в ньому, що робити з результатами волевиявлення українців потім. Який статус отримають підсумки плебісциту – це буде просто вимір громадської думки або щось з обов'язковою силою? Без цього вже не важливо, які питання винесені на голосування – відкриття ринку землі, декриміналізація наркотиків або приєднання до НАТО. Референдуми – це тільки одна з типових форм прямої демократії, існують також такі механізми, як електронні петиції, народне вето або право народної законодавчої ініціативи («Народовластие Зеленского», 2020).

На думку голови Комітету Асоціації правників України з конституційного права, адміністративного права та прав людини М. Жукова, В. Зеленський виконав одну зі передвиборних обіцянок: Верховна Рада прийняла закон, який регулює порядок проведення в країні референдуму. Президент переконаний, що саме народовладдя допоможе йому визначити вектор подальшого розвитку держави, а людям – впливати на владу. Перший крок до народовладдя він зробив 25 жовтня 2020 р. В день проведення місцевих виборів команда глави держави вирішила провести всеукраїнське опитування. Чотири з п'яти питань отримали понад 70% підтримки. Оскільки всеукраїнське опитування проводилося поза правовим полем України, то і ніяких юридичних наслідків воно не мало і, очевидно, не матиме. Політтехнологи переконані, що таким чином партія «Слуга народу» хотіла про себе нагадати в день виборів. Про те опитування вже мало згадують. Однак діюча влада продемонструвала, як в майбутньому можуть бути організовані референдуми і чим вони небезпечні для України. У цьому контексті експерт ставить таке актуальне питання: «Хто сьогодні в Україні має ресурси для організації загальнонаціонального плебісциту? Відповідь очевидна: олігархи і політичні партії, що представляють їх же інтереси. З великою впевненістю можна сказати, що саме вони і будуть вирішувати, які поправки необхідно вносити в Конституцію. Саме вони і будуть пропонувати зміни в територіальну організацію країни. Саме від них і залежить, які закони або окремі їх норми будуть відмінитися на референдумі» (Жуков, 2021).

На думку іншого експерта і політичного оглядача С. Руденка, наївно вважати, що з появою закону про референдум в Україні стане легко вирішувати всі спірні питання. Навпаки, питання членства країни в НАТО, надання окупованому Донбасу особливого статусу, відносини з Російською Федерацією і статус російської мови традиційно викликають гострі дискусії в Україні. Якщо виносити такі питання на всенародний

референдум, це неминуче призведе до розколу суспільства, а в перспективі й держави. В умовах, коли питання територій також можуть вирішуватися шляхом плебісциту, це може привести до катастрофічних наслідків. Особливо, якщо під час референдуму буде застосовуватися й онлайн-голосування. С. Руденко (2021) підкреслює, що в 2014 р. «Москва представляла анексію Криму і створення рейковий «ЛНР» і «ДНР» саме як волю народу. Хоча ці «референдуми» не відповідали жодному українському закону. І хто сказав, що щось подібне – тільки тепер в рамках існуючого закону про референдум і при все тому ж впливі Росії – не повториться знову? На півдні, на заході чи на сході країни. В ідеальних юридичних умовах, за дуже слабкої української влади і при наявному складі Конституційного Суду, який звинувачують у шкідництві і спробах дестабілізувати ситуацію в країні».

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши політичні проблеми та перспективи практичної реалізації участі громадян у законодавчому процесі України, ми дійшли до наступних висновків. Сучасна пряма демократія не може та не повинна замінювати собою традиційні форми представницької демократії, але вона покликана доповнювати їх з тим, щоб зробити представницьку демократію більш представницькою. Міжнародні стандарти проведення вільних і справедливих виборів можуть охоплювати різні їх форми, використовуючи різні правові системи. Певного єдиного набору діючих для всіх країн норм немає і, зі значною ймовірністю, і не з'явиться. Проте практичний досвід дає підстави вважати, що той, хто захоче запровадити в державі, відповідаючи на суспільний попит, інструменти прямої демократії, буде мати в своєму розпорядженні велику кількість наочних прикладів з реальної соціальної практики, що показують, як пряма демократія ефективно і конструктивно здатна доповнювати репрезентативну демократію. Зусилля тут повинні докласти і влада, і народ. Перша повинна навчитися довіряти громадянам, створюючи економічні та соціально-політичні умови, що дозволяють задіяти енергію народної законотворчості. Суспільство ж повинне взяти на себе нелегку відповідальність і сміливість бути вільними людьми на вільній землі, цілком здатними до автономії та самоврядування.

Інститут референдуму в Україні зможе активніше залучати громадян до процесу прийняття важливих рішень і загалом роздумів про їх наслідки, сприятиме зростанню правової та політичної свідомості суспільства, а також відповідальності. При цьому необхідно розуміти, що впроваджена модель повинна мати ефективні засоби імплементації рішень, прийнятих на голосуванні, а також зберегти баланс між здійсненням народного волевиявлення із діяльністю інститутів представницької демократії без створення перешкод у здійсненні своєї діяльності Верховною Радою України. Цей перспективний напрям дослідження відриває нові можливості для розуміння сучасної демократії загалом та окремих її інструментів зокрема, що потребують постійної уваги політологів, юристів, соціологів, економістів, загалом усіх, хто вивчає феномен участі людини в суспільно-політичному житті.

#### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Баймуратов, М. (2000). *Європейські стандарти локальної демократії та місцеве самоврядування в Україні*. Харків: «Одісей».
2. Баймуратов, М. и Григорьев, В. (2003). *Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине*. Одесса: «Юридическая литература».
3. Білан, С. (2017). Зародження та становлення інституту референдуму: історично-конституційний аналіз ранніх форм референдуму. *Право і суспільство*. №2. С.7-10.
4. Жуков, Н. (2021, січень, 27). *Главные вопросы закона о референдуме: учли ли риски*. Дело. <https://thepage.ua/experts/glavnye-voprosy-zakona-o-referendume-uchli-riski>
5. Кауфман, Б. (2020, липень, 10). Современная прямая демократия для Украины и стран бывшего СССР. *Swissinfo*. <https://www.swissinfo.ch/rus/современная-прямая-демократия-для-украины-и-стран-бывшего-ссср/45884236>
6. Коломієць, В. та Шевчук, І. (2021, січень, 26). *Рада окончательно приняла закон о референдуме. Что он предусматривает?* Громадське. <https://hromadske.ua/ru/posts/rada-okonchatelno-prinyala-zakon-o-referendume-hto-on-predusmatrivaet>



7. Кондратенко, М. (2021, січень, 26). В Україні ухвалили новий закон про референдум. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/uk/v-ukraini-ukhvalyly-novyj-zakon-pro-referendum/a-56349619>
8. Магновський, І. (2017). Особливості референдної демократії в Україні: конституційно-правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 3. С. 22-26.
9. *Народовластие Зеленского: как власти хотят привлечь украинцев к написанию законов*. (2020, лютий, 28). Дело. URL.: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/forma-narodovlastija-kak-ukrainskij-narod-budet-365337/>
10. Нежмержицкий, С. (2020, серпень, 18). *Законопроект о референдуме: «за» или «против»? Юрліга*. [https://jurliga.ligazakon.net/news/197648\\_zakonoprojekt-o-referendume-za-ili-protiv](https://jurliga.ligazakon.net/news/197648_zakonoprojekt-o-referendume-za-ili-protiv)
11. Оніщук, М. (2009). Конституційні основи референдної демократії в Україні: проблеми теорії та методології. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. № 12. С. 5–16.
12. Погорілко, В. (2006). *Референдне право України*. Київ: Вид-во «Ліра-К».
13. *Прийнято Закон «Про народовладдя через всеукраїнський референдум»* (2021, січень, 26). Верховна Рада України. <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/202047.html?search=закон%20про%20народовладдяВА%D0%BE%D0%BD%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B4%D1%8F>
14. Разумков, Д. (2020, червень, 13). Референдум — единственный способ сохранить курс Украины в НАТО. *Дело*. <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/razumkov-referendum-edinstvennyj-sposob-sohra-354435/>
15. Ржутская, Л. (2020, червень, 18). *Народовластие от Зеленского: главное про закон о референдуме в Украине*. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/ru/народовластие-от-зеленского-главное-про-закон-о-референдуме-в-украине/a-53862049>
16. Рябошапка, В. (2020, червень, 10). *Закон о референдуме от Зеленского: плюсы, минусы, подводные камни*. Сегодня. <https://politics.segodnya.ua/politics/zakon-o-referendume-plyusy-minusy-podvodnye-kamni-1454038.html>
17. Руденко, С. (2021, січень, 29). *Комментарий: Инструмент прямой демократии как угроза целостности Украины*. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/ru/kommentarij-instrument-prjamoj-demokratii-kak-ugroza-celostnosti-ukrainy/a-56380719>
18. Сотникова, К. (2008). Роль референдумів у розбудові інтеграційних процесів. *Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки*. Вип. 42. С. 218–226.
19. Требор, И. (2020, червень, 17). *Референдум от Зеленского: изменение территории, 100 миллионов на агитацию и онлайн-риски*. Дело. <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/referendum-po-zelenski-izmenenie-territorii-po-369609/>

## REFERENCES:

1. Baimuratov, M. (2000). *Yevropeiski standarty lokalnoi demokratii ta mistseve samovriadvannia v Ukraini*. [European standards of local democracy and local self-government in Ukraine.]. Kharkiv: «Odisei». [in Ukrainian].
2. Baimuratov, M. & Hryhorev, V. (2003). *Munytsypalnaia vlast: aktualnye problemy stanovleniya u razvytyia v Ukrainy*. [Municipal government: current issues of formation and development in Ukraine]. Odessa: «Iurydycheskaia lyteratura». [in Ukrainian].
3. Bilan, S. (2017). *Zarozhennia ta stanovlennia instytutu referendumu: istorychno-konstytutsiinyi analiz rannikh form referendumu*. [The origin and formation of the institution of referendum: a historical and constitutional analysis of early forms of referendum]. *Pravo i suspilstvo*. №2. S.7-10. [in Ukrainian].
4. Zhukov, N. (2021, Jan., 27). *Hlavnnye voprosy zakona o referendume: uchly ly rysky*. [The main questions of the law on the referendum: whether the risks were taken into account.] *Дело*. <https://thepage.ua/experts/glavnye-voprosy-zakona-o-referendume-uchli-riski> [in Russian].

5. Mahnovskiy, I. (2017). Osoblyvosti referendumnoi demokratii v Ukraini: konstytutsiino-pravovyi aspekt. [Features of referendum democracy in Ukraine: constitutional and legal aspect]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. Vyp. 3. S. 22-26. [in Ukrainian].
6. Kaufman, B. (2020, July, 10). *Sovremennaia priamaia demokratiya dlia Ukrainy u stran byvsheho SSSR*. [Modern direct democracy for Ukraine and the countries of the former USSR.]. Swissinfo. <https://www.swissinfo.ch/rus/sovremennaia-priamaia-demokratiya-dlia-ukrainy-u-stran-byvsheho-sssr/45884236> [in Ukrainian].
7. Kolomiets, V. & Shevchuk, I. (2021, Jan., 26). *Rada okonchatelno pryniala zakon o referendume. Chto on predusmatryvaet?* [The Rada finally adopted the law on the referendum. What does it provide?]. Hromadske. <https://hromadske.ua/ru/posts/rada-okonchatelno-pryniala-zakon-o-referendume-chto-on-predusmatryvaet> [in Russian].
8. Kondratenko, M. (2021, Jan, 26). *V Ukraini ukhvalyly novyi zakon pro referendum*. [Ukraine has praised the new law on the referendum]. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/uk/v-ukraini-ukhvalyly-novyi-zakon-pro-referendum/a-56349619> [in Ukrainian].
9. *Narodovlastye Zelenskoho: kak vlasty khotiat pryvlech ukraintsev k napysaniyu zakonov*. (2020, Feb., 28). [Zelensky's rule of the people: how the authorities want to involve Ukrainians in writing laws.]. Delo. URL.: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/forma-narodovlastija-kak-ukrainskij-narod-budet-365337/> [in Russian].
10. Nezhmerzhitskiy, S. (2020, Aug., 18). *Zakonoproekt o referendume: «za» yly «protiv»?* [Referendum Bill: For or Against?]. Yurliha. [https://jurliga.ligazakon.net/news/197648\\_zakonoproekt-o-referendume-za-ili-protiv](https://jurliga.ligazakon.net/news/197648_zakonoproekt-o-referendume-za-ili-protiv) [in Russian].
11. Onishchuk, M. (2009). Konstytutsiini osnovy referendumnoi demokratii v Ukraini: problemy teorii ta metodolohii. [Constitutional foundations of referendum democracy in Ukraine: problems of theory and methodology]. *Biuletten Ministerstva yustytsii Ukrainy*. № 12. S. 5–16. [in Ukrainian].
12. Pohorilko, V. (2006). *Referendne pravo Ukrainy*. [Referendum law of Ukraine.]. Kyiv: Vyd-vo «Lira-K». [in Ukrainian].
13. Riaboshapka, V. (2020, June, 10). *Zakon o referendume ot Zelenskoho: pliyu, mynusy, podvodnye kamny*. [Law on a referendum from Zelensky: pros, cons, pitfalls.]. *Sehodnia*. <https://politics.segodnya.ua/politics/zakon-o-referendume-plyusy-minusy-podvodnye-kamni-1454038.html> [in Russian].
14. *Pryiniato Zakon «Pro narodovladdia cherez vseukrainskyi referendum»* (2021, Jan., 26). [The Law "On Democracy through an All-Ukrainian Referendum" was adopted]. Verkhovna Rada Ukrainy. <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/202047.html?search=zakon%20pro%20narodovladdiaBA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B4%D1%8F> [in Ukrainian].
15. Razumkov, D. (2020, June, 13). *Referendum — edynstvennyi sposob sokhranyt kurs Ukrainy v NATO*. [A referendum is the only way to keep Ukraine's course in NATO.]. Delo. <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/razumkov-referendum-edinstvennyj-sposob-sohra-354435/> [in Russian].
16. Rzhutskaia, L. (2020, June, 18). *Narodovlastye ot Zelenskoho: glavnoe pro zakon o referendume v Ukraine*. [Democracy from Zelensky: the main thing about the law on the referendum in Ukraine.]. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/ru/narodovlastye-ot-zelenskoho-hlavnoe-pro-zakon-o-referendume-v-ukrayne/a-53862049> [in Russian].
17. Rudenko, S. (2021, Jan., 29). *Kommentarij: Ynstrument priamoi demokratyy kak uhroza tselostnosti Ukrainy*. [Commentary: An instrument of direct democracy as a threat to the integrity of Ukraine.]. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/ru/kommentarij-instrument-prjamoj-demokratii-kak-ugroza-celostnosti-ukrainy/a-56380719> [in Russian].
18. Sotnykova, K. (2008). Rol referendumiv u rozbudovi intehratsiinykh protsesiv. [The role of referendums in the development of integration processes.]. *Derzhava i pravo : zb. nauk. prats. Yurydychni i politychni nauky*. Vyp. 42. S. 218–226. [in Ukrainian].

19. Trebor, Y. (2020, June, 17). *Referendum ot Zelenskoho: yzmenenye terrytoryy, 100 myllyonov na ahytatsyyu y onlain-rysky*. [Referendum from Zelensky: change of territory, 100 million for campaigning and online risks.]. Delo. <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/referendum-po-zelenski-izmenenie-territorii-po-369609/> [in Russian].

**Victoria Mukha,**  
PhD Student, National Academy for Public Administration  
under the President of Ukraine,

**Referendum as a Form of Direct Democracy:  
Problems and Prospects of Application in Ukraine**

*It is proved, that a referendum is a form of direct democracy through which the expression of the will of the people in Ukraine is carried out. With the adoption in December 2021 of the new Law of Ukraine «On Democracy through All-Ukrainian Referendum», new prospects and political problems are opening up for the practical implementation of citizens' participation in the legislative process of Ukraine. The Law «On Democracy through All-Ukrainian Referendum» is a powerful tool for establishing the legislative basis for all-Ukrainian referendum, which covers constitutional amendments, international treaties and other legislative provisions. According to the new law, the citizens of Ukraine are sovereign participants in the comprehensive political process, and are a factor in strengthening the principles of democracy in Ukraine. When further developing the mechanisms of national-state self-determination, it is necessary to consider certain risks associated with the institution of a referendum, the desire to implement populist decisions by the ruling elite or various groups of influence.*

*The innovativeness of the law «On democracy through all-Ukrainian referendum» is to determine the possibility of introducing electronic voting and other procedures during the organization and conduction of an all-Ukrainian referendum. In order to ensure the organization and conduction of an all-Ukrainian referendum, the law provides for the creation of an automated information and analytical system to ensure electronic voting. Based on the study of foreign experience and legislation, an automated information and analytical system was developed, which is designed to prevent from manipulations with signatures. However, the electronic voting procedure still has to be finalized and regulated. It is necessary to strengthen the technical support for the protection of personal data of voters and the system for electronic voting from hacker attacks and other unauthorized interventions. It is also necessary to establish reliable mechanisms to protect citizens of Ukraine from manipulating their consciousness. Specific measures aimed to regulate the activities of the media, ensure their free work and protect them from unauthorized interference in their activities are required.*

**Keywords:** referendum, Law of Ukraine «On democracy through all-Ukrainian referendum», Ukraine, democracy, legislation, politics, law.

<https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series22.2021.30.08>

УДК 323.2:325.07 (477)

**Мельник Назарій Олегович,**  
аспірант кафедри політичних наук,  
Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова  
[nazariimel@gmail.com](mailto:nazariimel@gmail.com); ORCID: 0000-0001-6548-9028

**РОЛЬ РЕГІОНАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ ПОЛІТИКИ  
В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРИНЦИПУ СУБСИДАРНOSTІ В УКРАЇНІ  
ТА ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ «НОВОГО РЕГІОНАЛІЗМУ»**

*Розглянуто «новий регіоналізм» як сучасну хвилю адміністративно-територіального реформування, яка з'явилася з 1990-х рр. в Європі, що надає нові функції регіонам, більше самостійних прав. Розкрито принцип субсидарності, який є однією з трьох складових регіоналізації та інтеграції, заснованих на досвіді держав-членів ЄС, і полягає в*