



**Шляхтун Петро Панасович**

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка (м. Київ, Україна)*

*<https://orcid.org/0000-0002-7420-7325>*

*e-mail: 301-79@i.ua*

**Войчук Аліна Юріївна**

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка (м. Київ, Україна)*

*<https://orcid.org/0000-0002-1925-1307>*

*e-mail: alinavoychuk@ukr.net*

**РЕФЕРЕНДУМ: ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТІЇ ЧИ ЗАСІБ  
ПОЛІТИЧНОГО МАНІПУЛЮВАННЯ?**

*Резюме*

Метою дослідження є розкриття сильних і слабких сторін конституційно-правового інституту референдуму як засобу безпосередньої демократії.

Використано політико-правовий метод дослідження, який полягає в аналізі політико-правових норм та політичних чинників, що впливають на їх формування та практичне використання.

Інститут референдуму як система конституційно-правових норм проаналізовано під кутом зору як його демократизму, так і потенційних можливостей його використання як засобу політичного маніпулювання. Виокремлено слабкі сторони інституту референдуму, проаналізовано приклади його використання в Україні як засобу досягнення кон'юнктурних політичних цілей. Звернено увагу на значне звуження новим Законом України «Про всеукраїнський референдум» прав і можливостей громадян України щодо проведення референдуму. Зроблено висновок, що в незалежній Україні конституційно-правовий інститут референдуму використовується не стільки для волевиявлення Українського народу, безпосереднього вирішення ним найважливіших питань державного і суспільного життя, скільки як засіб політичного маніпулювання, досягнення владою бажаних для неї політичних цілей.

**Ключові слова:** народний суверенітет, демократія, референдум, інститут референдуму, політичне маніпулювання.

### *Вступ*

Народний суверенітет як верховна влада народу в державі реалізується у безпосередній та опосередкованій формах, що є, відповідно, формами безпосередньої і представницької демократії. Безпосередня, або пряма, демократія полягає у безпосередньому прийнятті всіма громадянами політико-владних рішень — під час референдуму, виборів, на зборах тощо. За представницької демократії владні рішення приймають уповноважені народом представники — депутати та виборні посадові особи. Депутати об'єднуються в колегіальні органи, які є представницькими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Представницькими органами є парламент, законодавчі збори суб'єктів федерації, автономних утворень, регіональні, муніципальні і комунальні ради в адміністративно-територіальних одиницях держави. Основними конституційними засобами безпосередньої реалізації народного суверенітету, а отже, і безпосередньої демократії, є інститути виборів і референдуму.

Референдум вважається найважливішим інститутом безпосередньої демократії, важливішим, аніж вибори. Якщо на виборах громадяни визначають, хто з кандидатів представлятиме їхні інтереси в представницьких органах влади чи обійматиме виборну посаду, то на референдумі вони приймають остаточне рішення з того чи того питання. Цим зумовлюється досить поширена висока оцінка референдуму як інституту безпосередньої демократії та його часте застосування, зокрема в постсоціалістичних країнах та тих, що утворилися на території колишнього Радянського Союзу. Однак референдум може використовуватися і нерідко використовується як засіб політичного маніпулювання масами та досягнення правлячими колами і особами бажаних для них політичних цілей.

### *Методи дослідження*

Використано політико-правовий метод дослідження, який полягає в аналізі політико-правових норм та політичних чинників, що впливають на їх формування та практичне використання.

Політико-правові норми включають як нормативно-правові аспекти та механізми регулювання суспільних відносин, так і політичні, які містять організацію та регулювання діяльності системи органів державної влади, дозволяють використовувати акти політико-правової системи сучасної держави як документально фактологічну базу для проведення досліджень політичних інститутів та процесів у певній державі політико-правовим методом. Особливістю політико-правового методу є те, що в межах цього методу реалізація властивого класичному нормативно-інституційного методу нормативного підходу, який оперує ціннісними оцінками об'єктів та результатів дослідження, здійснюється з використанням критеріїв таких оцінок, поданих у вигляді правових норм. Ціннісними оцінками є результати

аналізу на відповідність нормам міжнародного права, які встановлюють права та свободи людини та норм Конституції певної держави.

### *Результати дослідження*

У сучасних демократичних державах організація і функціонування державної влади ґрунтується на конституційно закріпленому принципі народного суверенітету (фр. *souveraineté* — самостійність, верховна влада), який полягає у визнанні народу єдиним джерелом і верховним носієм влади в державі. Таке визнання не тільки традиційно має місце в країнах із республіканською формою державного правління, а й знайшло своє відображення в деяких монархіях, відносно недавно прийняті чи змінені конституції яких сувереном, тобто джерелом і носієм верховної влади, проголошують вже не монарха, а народ. Наприклад: «2. Національний суверенітет належить іспанському народу, від якого походять повноваження держави» (ч. 2 ст. 1 Конституції Іспанії 1978 р. ) [1]; «Вся влада йде від народу. Влада ця здійснюється так, як це встановлює Конституція» (ст. 33 Конституції Бельгії в редакції 1994 р. ) [2].

Конституційне закріплення принципу народного суверенітету зазвичай супроводжується положенням про те, що народ здійснює суверенітет через своїх представників (шляхом виборів) і безпосередньо (шляхом референдуму). Наприклад: «Національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і шляхом референдуму» (ч. 1 ст. 3 Конституції Франції 1958 р. ) [3]; «1. Верховна влада в Республіці Польща належить Нації. 2. Нація здійснює владу через своїх представників або безпосередньо» (ст. 4 Конституції Польщі 1997 р. ) [4]; « (2) Вся державна влада виходить від народу. Вона здійснюється народом шляхом виборів і голосувань і через спеціальні органи законодавства, виконавчої влади і правосуддя» (ч. 2 ст. 20 Основного закону ФРН 1949 р. ) [5].

Референдум, отже, є одним із найважливіших базових конституційно-правових інститутів і за своєю сутністю та призначенням є демократичним інститутом, найважливішим засобом безпосередньої демократії. Однак змістовне (законодавче) наповнення, а особливо практичне використання інституту референдуму може бути досить далеким від демократії, про що свідчить вся історія його застосування. Референдуми у формі плебісцитів (лат. *plebiscitum*, від *plebs* — простий народ і *scitum* — рішення) проводилися ще у Стародавньому Римі, в якому раби не тільки були відсторонені від участі у політичному житті, а й взагалі не наділялися якими-небудь правами. До референдуму задля зміцнення своєї влади неодноразово вдавалися очільники відверто диктаторських режимів. Президенти деяких із республік колишнього СРСР, що стали незалежними державами, використовували референдум не тільки для розширення своїх владних повноважень, а й для продовження часу перебування при владі.

Значний досвід використання інституту референдуму, причому не стільки щодо проведення самого референдуму, скільки щодо використання конституційно закріпленого інституту референдуму в політичних цілях, має й незалежна Україна. Аналізуючи цей досвід, розглянемо деякі тіньові, тобто слабкі й непомітні з першого погляду, сторони інституту референдуму.

Як правило, референдум призначається чи проголошується (президентом або парламентом) лише тоді, коли вони сподіваються отримати бажані для них результати голосування. Якщо такої певності немає, то рішення про проведення референдуму не приймається, а ініціюванню референдуму громадянами (в разі конституційно закріпленого інституту народної референдної ініціативи) чиняться всілякі перешкоди. Україна може бути наочним прикладом у цьому відношенні.

За президентства в Україні Леоніда Кучми нерідко виникали гострі суперечності між ним і Верховною Радою України з питань внутрішньої і зовнішньої політики України. З метою розширення правових можливостей впливу Президента України на Верховну Раду України 1999 року було ініційовано проведення всеукраїнського референдуму щодо внесення відповідних змін до Конституції України. Ініціатором збору підписів громадян України щодо проведення референдуму виступила політична партія Демократичний союз, лідер якої був наближеним до Президента України Леоніда Кучми політиком.

Необхідну кількість підписів громадян України щодо проголошення референдуму майже 300 ініціативних груп зібрали в рекордно короткий строк і 15 січня 2000 року Президент України Леонід Кучма видав указ «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою», яким референдум щодо внесення змін до Конституції України було призначено на 16 квітня 2000 року.

Усього на референдум передбачалось винести шість питань, два з яких було знято за рішенням Конституційного Суду України, решта чотири питання передбачали: встановлення додаткових підстав для розпуску Президентом України Верховної Ради України; обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України; зменшення загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300; формування двопалатного парламенту в Україні.

Громадяни України більшістю у понад 80 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, проголосували на підтримку «народної ініціативи» з кожного питання. Проте Верховна Рада України з думкою народу не погодилась і результати референдуму в Конституцію України не імплементувала, на що мала повне право, оскільки Конституція України може бути змінена лише нею і не передбачає можливості внесення до неї змін шляхом референдуму. Референдум 2000 року, отже, було використано

як засіб тиску Президента України Леоніда Кучми на Верховну Раду України з метою розширення конституційних повноважень Президента України.

Так само як засіб тиску на Верховну Раду України Президент України Леонід Кучма використав інститут референдуму раніше — при прийнятті нової Конституції України: він пригрозив Верховній Раді України винесенням проекту нової Конституції України на всеукраїнський референдум, якщо він не буде невідкладно прийнятий парламентом у бажаний для Леоніда Кучми редакції, і своїм указом «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України» від 26 червня 1996 року № 467/96 призначив проведення такого референдуму на 25 вересня 1996 року. Тому й прийняли Конституції України поспіхом у ніч на 28 червня 1996 року.

Зовсім інша ситуація з народною референдною ініціативою склалася у 2005–2006 роках. З листопада 2005 року до лютого 2006 року Соціал-демократична партія України (об'єднана) по всій країні організувала 109 ініціативних груп, які зібрали на підтримку референдуму з питання щодо членства України в НАТО або участі в Єдиному економічному просторі з Білоруссю, Казахстаном і Росією понад 4,6 мільйона підписів громадян України (за необхідних трьох мільйонів), які були передані Центральній виборчій комісії. Збирання підписів супроводжувалось тиском влади і правоохоронних органів на членів ініціативних груп та громадян-підписантів, порушенням стосовно деяких із них кримінальних справ.

Врешті-решт 26 грудня 2006 року ЦВК визнала дійсними близько 4,5 мільйона підписів і передала їх Президенту України Віктору Ющенку для вирішення питання щодо оголошення всеукраїнського референдуму. Оскільки Віктор Ющенко був палким прихильником членства України в НАТО, а суспільні настрої на той час склалися не на користь вступу України до альянсу, то проведенню ініційованого громадянами України референдуму чинились усілякі перешкоди і його так і не було проголошено.

Хвилю масового обурення в Україні викликала звістка про те, що її очільники (Президент Віктор Ющенко, Голова Верховної Ради України Арсеній Яценюк і Прем'єр-міністр Юлія Тимошенко) у січні 2008 року, без будь-якого обговорення не тільки в суспільстві, а й у Верховній Раді, звернулися з листом до Генерального секретаря НАТО про приєднання України до Плану дій щодо членства в НАТО (ПДЧ). Щоб заспокоїти українську громадськість, Верховна Рада України 6 березня 2008 року прийняла Постанову «Про питання вступу України до Організації Північноатлантичного договору (НАТО)», згідно з якою, виходячи з того, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, ухвалила, що «1. Рішення щодо міжнародного договору про вступ України до НАТО приймається лише за наслідками всеукраїнського референдуму, який може проводитися за на-

родною ініціативою відповідно до Закону України «Про всеукраїнський референдум»» [6].

Президент України Петро Порошенко, не менш палкий прихильник, аніж Віктор Ющенко, членства України в НАТО, проігнорував цю обіцянку Верховної Ради України щодо проведення референдуму і ініціював прийняття нею 7 лютого 2019 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору», яким було конституційно закріплено підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотність курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Закріплення в Конституції України стратегічного курсу держави на набуття членства в НАТО автоматично зняло питання про проведення всеукраїнського референдуму щодо такого членства.

Аналогічна ситуація склалась в Україні в 2020–2021 роках у зв'язку з припиненням дії мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення і відкриття ринку землі. З часу розпаювання земель колгоспів і радгоспів у приватну власність громадян в Україні на законодавчому рівні діяв мораторій на продаж і купівлю земель сільськогосподарського призначення (земельних паїв). Прихильники відкриття ринку землі вважали, що це суперечило конституційно закріпленому праву власності на землю, оскільки обмежувало його тільки правом володіння і правом користування, але без права розпорядження, і вимогам ринкової економіки, оскільки не передбачало ринку земель сільськогосподарського призначення.

Їхні опоненти, посиляючись на положення Конституції України про те, що земля є об'єктом права власності Українського народу, вимагали проведення з питання відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення всеукраїнського референдуму, наполягали на збереженні обмеження прав власників земельних паїв щодо розпорядження ними тільки правом їх використання та здавання в оренду, але без можливості продажу. Висловлювались також пропозиції щодо викупу земельних паїв державою з подальшим здаванням земель сільськогосподарського призначення в оренду і таким чином збереження земель сільськогосподарського призначення тільки у власності держави. При цьому неприпустимість визнання права власності на землі сільськогосподарського призначення за іноземцями вважалася очевидною.

Не без «допомоги» зарубіжних «партнерів» України перемогу здобули прихильники відкриття ринку землі. Припинення дії мораторію на продаж і купівлю земельних паїв (земельних ділянок сільськогосподарського призначення) передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року № 552-IX [7]. Основний

зміст закону, який набрав чинності з 1 липня 2021 року, становлять зміни до Земельного кодексу України щодо набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, у тому числі шляхом їх купівлі і продажу, та певні заборони набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Питання про набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення іноземцями та особами без громадянства пропонується винести на всеукраїнський референдум (ч. 6,7 ст. 130).

З метою нейтралізації протестів політичних опонентів і заспокоєння опозиційної громадської думки українська влада запропонувала, як вважається, компромісний варіант: ринок земель сільськогосподарського призначення відкривається законом, а питання про право власності на землю іноземців та осіб без громадянства вирішуватиметься на всеукраїнському референдумі, хоча Конституція України такого права за іноземцями взагалі не передбачає, а звичайні закони України (Закон України «Про власність» від 7 лютого 1991 року № 697–12, Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768–III) до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» його однозначно забороняли (до речі, права власності на землю (землі сільськогосподарського призначення) іноземців та осіб без громадянства не передбачає конституція жодної із колишніх радянських республік, а конституції Вірменії і Литви його прямо забороняють).

Відбулася, отже, підміна понять: замість проведення всеукраїнського референдуму з питання відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення, на чому наполягала значна частина українського суспільства, влада обіцяла громадянам проведення всеукраїнського референдуму з питання про право власності на землю іноземців та осіб без громадянства, що далеко не одне й те саме. Інститут референдуму, таким чином, вкотре використано з метою політичного маніпулювання.

Питання про відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення і права власності іноземців на земельні ділянки сільськогосподарського призначення продовжує залишатись в центрі гострої політичної боротьби. Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» на чолі з його лідером, керівником фракції об'єднання у Верховній Раді України народним депутатом України Юлією Тимошенко створило ініціативну групу у складі 11 000 осіб, яка розпочала збір трьох мільйонів підписів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму з питання «Чи підтримуєте Ви заборону продажу земель сільськогосподарського призначення будькому, крім держави Україна?» [8]. Ініціатива «Батьківщини» щодо проведення референдуму всіляко стримується владою.

14 травня 2021 року Центральна виборча комісія зареєструвала п'ять ініціативних груп щодо проведення всеукраїнського референдуму з питань: «Чи підтримуєте Ви пропозицію, щоб газ, який видобувається на території України, постачався громадянам України з метою використання у побутових потребах та державним і комунальним підприємствам, установам і організаціям за ціною, яка включає ціну його видобутку та надбавку до ціни видобутку не більше ніж 30 відсотків?»; «Чи підтримуєте Ви можливість продажу земель (земельних ділянок) сільськогосподарського призначення в Україні?»; «Чи підтримуєте Ви продаж об'єктів стратегічної власності України?»; «Чи підтримуєте Ви легалізацію наркотику марихуана в Україні?»; «Чи підтримуєте Ви легалізацію грального бізнесу в Україні?». 13 серпня 2021 року ЦВК своїми постановами припинила ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з усіх п'яти питань, через те, що у законодавчо визначений строк «підписні листи на підтримку ініціативи проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою... до Центральної виборчої комісії не передано» [9]. Чому так сталося, ніхто нікому нічого не пояснював.

Іманентним недоліком референдуму є те, що рішення з найважливіших питань, які мають довготривале, стратегічне значення для суспільства, країни, держави, на ньому приймається за ситуативного, моментного стану громадської думки, що формується і змінюється значною мірою під впливом поточних політичних подій, засобів масової інформації, пропаганди, агітації тощо. Вирішуючи доленосні для країни питання, громадяни голосують, що називається, під настрій.

Нагадаємо, що 17 березня 1991 року в СРСР було проведено всесоюзний референдум з питання «Чи вважаєте Ви за необхідне збереження Союзу Радянських Соціалістичних Республік як оновленої федерації рівноправних суверенних республік, у якій будуть повною мірою гарантуватися права і свободи людини будь-якої національності?». У референдумі взяли участь 83 відсотки дорослого населення України, 70 відсотків яких дали позитивну відповідь на питання референдуму, тобто висловилися за збереження СРСР. Наступний референдум відбувся вже у незалежній Українській державі 1 грудня 1991 року. Предметом цього всеукраїнського референдуму було питання «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?». Цього разу позитивну відповідь на питання референдуму дали 90,32 відсотка громадян України, які взяли участь у голосуванні [10]. Такий результат референдуму значною, якщо не визначальною, мірою був зумовлений спробою вчинення так званім Державним комітетом із надзвичайного стану 19 серпня 1991 року в СРСР державного перевороту, що загрожувало встановленням у державі диктаторського режиму. Акт проголошення незалежності України, винесений на всеукраїнський референдум, був прийнятий у відповідь на цю спробу. Його текст, наведений у бюлетені для

голосування на референдумі, починається словами: «Виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною в зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 року». Характерно, що день голосування на референдумі 1 грудня 1991 року супроводжувався показом на всеукраїнському телеканалі УТ-1 фільму режисера Олесь Янчука «Голод 33», який не міг не вплинути на вибір українців [11].

Ми не ставимо під сумнів ні доцільність референдуму 1991 року, ні його рішення, звертаємо увагу лише на те, як поточні політичні події і формулювання питання референдуму можуть впливати на його результати. До речі, соціологічні опитування в наступні після референдуму роки свідчили, що за державну незалежність України готові були проголосувати значно менше громадян України, ніж це відбулося 1 грудня 1991 року. Ще одне уточнення: у прийнятому 26 січня 2021 року Законі України «Про всеукраїнський референдум» № 1135-ІХ Верховна Рада України, визначаючи вимоги до формулювання питань, що виносяться на всеукраїнський референдум, зокрема, встановила: «Не допускається формулювання, яке: ... 2) наводить виборця на відповідь, містить вказівку, натяк, підбурювання чи інше спонування до підтримки чи відхилення питання всеукраїнського референдуму» (ч. 2 ст. 19) [12]. Формулювання питання всеукраїнського референдуму, що відбувся 1 грудня 1991 року, з усією очевидністю суперечить цій справедливій вимозі.

Нарешті, хоч як дивно, але всупереч самій ідеї референдуму як інституту безпосередньої демократії, за якої рішення приймаються більшістю, зазвичай на референдумі рішення приймаються меншістю суспільства. Референдум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь більше половини зареєстрованих виборців, а рішення на референдумі приймається більшістю від тих, хто взяв у ньому участь. Така більшість може становити тільки чверть усіх виборців і ще меншу частину населення країни, оскільки до його складу входять також неповнолітні особи, які ще не набули активного виборчого права і не беруть участі у референдумі.

Використання референдуму як засобу політичного маніпулювання, політичної боротьби, досягнення правлячими колами бажаних для них політичних цілей викликає масове розчарування громадян у ньому як демократичному інституті, що виявляється, зокрема, в їх ухилянні від участі у референдумі.

Забезпечення участі у референдумі хоча б половини громадян держави, зареєстрованих як виборці, стало однією з основних проблем у проведенні референдумів, наявність якої є свідченням кризи самого інституту референдуму. Особливо наочно це виявляється у республіках колишнього СРСР, що стали незалежними державами. Згідно із законодавством деяких із них для визнання референдуму таким, що відбувся, достатньо участі у ньому всього третини громадян, зареєстрованих як виборці. Так,

у Молдові Кодекс про вибори від 21 листопада 1997 року (з наступними змінами) встановив, що «Центральна виборча комісія визнає республіканський референдум таким, що не відбувся, якщо в ньому взяли участь менше однієї третини від числа осіб, внесених до списків виборців» (ст. 181) [13]. Це означає, що для визнання референдуму таким, що відбувся, достатньо участі у ньому всього третини виборців. Конституційний закон Киргизької Республіки «Про референдум Киргизької Республіки» від 31 жовтня 2016 року передбачає, що «Центральна виборча комісія визнає референдум таким, що відбувся, якщо в голосуванні взяли участь більше 30 процентів учасників референдуму, внесених до списку учасників референдуму» (ч. 3 ст. 37) [14].

В Україні в різні часи були чинними три закони про всеукраїнський референдум: «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286-ХІІ, «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI і «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-ІХ. Згідно із законами про всеукраїнський референдум від 3 липня 1991 року і від 26 січня 2021 року всеукраїнський референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у голосуванні на референдумі взяли не менш як 50 відсотків зареєстрованих виборців (закон про всеукраїнський референдум від 6 листопада 2012 року у статті 93 «Встановлення результатів всеукраїнського референдуму» чомусь такої норми не містить). Питання, винесене на всеукраїнський референдум, вважається схваленим (затвердженим), якщо за це проголосувало більше половини учасників референдуму. Така демократична норма міститься у всіх трьох законах про всеукраїнський референдум.

Однак останній із цих законів, чинний на сьогодні, значно розширив коло питань, з яких не допускається оголошення всеукраїнського референдуму, у тому числі за народною ініціативою. Конституції демократичних держав, як правило, не допускають проведення референдумів тільки з питань податків, бюджету та амністії. Відповідне застереження містить і Конституція України (ст. 74). Якщо Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI встановив, що «3. За предметом всеукраїнський референдум може бути: ...4) з будь-якого питання, за винятком тих, щодо яких референдум не допускається згідно з Конституцією України (загальний референдум)» (п. 4 ч. 3 ст. 3); «5. За народною ініціативою може бути проведено всеукраїнський референдум з будь-яких питань, за винятком тих, щодо яких всеукраїнський референдум не допускається згідно з Конституцією України» (ч. 5 ст. 15) і уточнив, що «1. Не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо законопроектів з питань: 1) податків; 2) бюджету; 3) амністії. 2. На всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути винесене (ініційоване) питання про зміну території України. 3. Тексти нової

редакції Конституції України та законопроектів, що виносяться на конституційний та законодавчий референдум, не повинні скасовувати чи обмежувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина або бути спрямованими на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України» (ст. 20) [14], то Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-IX встановив, що «2. Не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання:

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

2) що 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) щодо питань податків, бюджету, амністії;

5) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду» (ч. 2 ст. 3) [15].

Такі законодавчі обмеження щодо предмета всеукраїнського референдуму, під які за бажання можна підвести будь-яке не бажане для влади питання, з усією очевидністю суперечать Конституції України, значно обмежують можливість волевиявлення громадян з важливого державного чи суспільного питання шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, по суті, позбавляють сенсу сам конституційний інститут референдуму за народною ініціативою і водночас відкривають широкі можливості для використання референдуму як засобу політичного маніпулювання, бажаного для влади вирішення питань шляхом референдуму.

Тим більше, що згідно із новим законом України про всеукраїнський референдум «1. Контроль за відповідністю Конституції України (конституційністю) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, а також міжнародного договору про зміну території України, що вноситься до Верховної Ради України, здійснює Конституційний Суд України за зверненням суб'єкта права на конституційне звернення в порядку, встановленому законом... 5. Всеукраїнський референдум не може бути проголошений (призначений), якщо відповідно до висновку Конституційного Суду України питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, або міжнародний договір про зміну території України, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, не відповідає Конституції України (є неконституційним)» (ч. 1,5 ст. 21),

а це означає, що Конституційний Суд України може заблокувати будь-яку не бажану для влади народну ініціативу щодо проведення референдуму під приводом того, що пропонуване громадянами для винесення на референдум питання не відповідає Конституції України. Зазначене положення закону робить неможливим, наприклад, проведення референдуму за народною ініціативою з питання членства України в НАТО чи в Європейському Союзі, оскільки в Конституції України уже проголошено і закріплено стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в цих організаціях і Конституційний Суд України з необхідністю визнає таку ініціативу неконституційною.

### *Висновки*

Аналіз законодавства України про всеукраїнський референдум та практики його застосування дає змогу зробити висновок про те, що в незалежній Україні конституційно-правовий інститут референдуму використовується не стільки для волевиявлення Українського народу, безпосереднього вирішення ним найважливіших питань державного і суспільного життя, скільки як засіб політичного маніпулювання, досягнення владою бажаних для неї політичних цілей. Указ Президента України Леоніда Кучми «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України» від 26 червня 1996 року був засобом тиску на Верховну Раду України; проголошений Леонідом Кучмою всеукраїнський референдум за народною ініціативою, що відбувся 16 квітня 2000 року, мав на меті розширення його конституційних повноважень; Постанова Верховної Ради України «Про питання вступу України до Організації Північноатлантичного договору (НАТО)» від 6 березня 2008 року, яка встановила, що рішення щодо вступу України до НАТО приймається лише за наслідками всеукраїнського референдуму, мала на меті заспокоїти українську громадськість, обурену зверненням керівників України до НАТО з приводу ПДЧ, реально ніхто з політичних керівників України не мав наміру проводити такий референдум; передбачений Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року всеукраїнський референдум з питання про набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення іноземцями та особами без громадянства є підміною всеукраїнського референдуму з питання відкриття ринку землі.

### *Список посилань*

1. Конституция Испании. Конституции государств Европы: в 3 т. / Л. А. Окуньков (общ. ред. и вступ. ст. ). Москва: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 50–94.
2. Конституция Бельгии. Там само. Т. 1. С. 341–380.
3. Конституция Французской Республики. Там само. Т. 3. С. 411–434.

4. Конституція Республіки Польща. Там само. Т. 2. С. 686–732.
5. Основной закон Федеративной Республики Германии. Там само. Т. 1. С. 580–634.
6. Постанова Верховної Ради України «Про питання вступу України до Організації Північноатлантичного договору (НАТО)» від 6 березня 2008 року № 126–VI. URL: zakon. rada. gov. ua/laws/show/126–VI (дата звернення: 19.11. 2021).
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX. URL: [https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/552–20](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552–20) (дата звернення: 19.11. 2021).
8. Тільки активний діалог з людьми дає право діяти. Голос України. 2021. 25 травня.
9. Голос України. 2021. 14 серпня.
10. Голос України. 2001. 1 грудня.
11. Войтенко Володимир. Українське кіно: сильніше, ніж зброя. Голос України. 2021. 13 травня.
12. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січня 2021 року № 1135-IX. URL: zakon. rada. gov. ua/laws/show/1135–20 (дата звернення: 19.11.2021).
13. Кодекс о выборах от 21.11.1997. URL: [legislationline. org/download/id/9141/file/MOL\\_Election%20Code\\_ru. pdf](http://legislationline.org/download/id/9141/file/MOL_Election%20Code_ru.pdf) (дата звернення: 19.11.2021).
14. Конституционный закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173. О референдуме Кыргызской Республики. URL: [shailoo. gov. kg/ru/konstitucionnyye-zakony-kr/o-referendume-kyrgyzskoj-respubliki](http://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnyye-zakony-kr/o-referendume-kyrgyzskoj-respubliki) (дата звернення: 19.11.2021).
15. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475–VI. URL: zakon. rada. gov. ua/laws/show/5475–17 (дата звернення: 19.11.2021).

### *References*

1. Constitution of Spain. (2001). The constitutions of the states of Europe: in 3 volumes / L.A. Okunkov (under the general editorial and introductory article). Moscow: NORMA. Vol. 2. P. 50–94 [in Russian].
2. Constitution of Belgium. (2001). Ibid. Vol. 1. P. 341–380 [in Russian].
3. Constitution of the French Republic. (2001). Ibid. Vol. 3. P. 411–434 [in Russian].
4. Constitution of the Republic of Poland. (2001). Ibid. Vol. 2. P. 686–732 [in Russian].
5. The basic Law of the Federal Republic of Germany. (2001). Ibid. Vol. 1. P. 580–634 [in Russian].

6. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On Ukraine's Accession to the North Atlantic Treaty Organization (NATO)» of March 6, 2008 N 126–VI. URL: zakon. rada. gov. ua/laws/show/126–VI (accessed date 19.11. 2021) [in Ukrainian].

7. About amendments to some legislative acts of Ukraine on the conditions for the circulation of agricultural land: Law of Ukraine of March 31, 2020 № 552-IX. URL: [https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/552–20](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552–20) (accessed date 19.11. 2021) [in Ukrainian].

8. Only an active dialogue with people gives the right to act. (2021). Voice of Ukraine. 25 May [in Ukrainian].

9. Voice of Ukraine. (2021). 14 August [in Ukrainian].

10. Voice of Ukraine. (2001). 1 December [in Ukrainian].

11. Voitenko Volodymyr. (2021). The ukrainian cinema: stronger than weapons. Voice of Ukraine. 13 May [in Ukrainian].

12. On an all-Ukrainian Referendum: Law of Ukraine of January 26, 2021 № 1135-IX. URL: zakon. rada. gov. ua/laws/show/1135–20 (accessed date 19.11. 2021) [in Ukrainian].

13. Election Code of 21.11.1997. URL: [legislation. org/download/id/9141/file/MOL\\_Election%20Code\\_en. pdf](http://legislation.org/download/id/9141/file/MOL_Election%20Code_en.pdf) (accessed date 19.11. 2021) [in Russian].

14. Constitutional Law of the Kyrgyz Republic of October 31, 2016 № 173. On the referendum of the Kyrgyz Republic. URL: [shailoo. gov. kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/o-referendume-kyrgizskoj-respubliki](http://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/o-referendume-kyrgizskoj-respubliki) (accessed date 19.11. 2021) [in Russian].

15. On an all-Ukrainian Referendum: Law of Ukraine of November 6, 2012 № 5475–VI. URL: zakon. rada. gov. ua/laws/show/5475–17 (accessed date 19.11. 2021) [in Ukrainian].

**Petro Shliakhtun**

*Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)*

*<https://orcid.org/0000-0002-7420-7325>*

*e-mail: 301-79@i.ua*

**Alina Voichuk**

*Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)*

*<https://orcid.org/0000-0002-1925-1307>*

*e-mail: alinavoychuk@ukr.net*

**REFERENDUM: THE INSTITUTE OF DEMOCRACY OR  
THE MEANS OF POLITICAL MANIPULATION?**

*Abstract*

The purpose of the study is to reveal the strengths and weaknesses of the constitutional and legal institute of the referendum as a means of direct democracy.

The political and legal method of research was used, which consists in the analysis of political and legal norms and political factors, that influences their formation and practical use.

The main results and conclusions of the study. The institute of referendum as a system of constitutional and legal norms is analyzed from the point of view of both its democracy and the potential possibilities of its use as a means of political manipulation. The weaknesses of the institute of referendum are highlighted, examples of its use in Ukraine as a way to achieve opportunistic political goals are analyzed. Let us pay attention to the significant narrowing by the new Law of Ukraine «On an all-Ukrainian Referendum» of the rights and possibilities of the citizens of Ukraine to hold a referendum. It is concluded that in independent Ukraine the constitutional and legal institute of the referendum is used not so much for expression of the will of the Ukrainian people, also to directly solve the most important issues of state and public life, but as a way of political manipulation, achieving the political goals desired by the authorities.

**Key words:** popular sovereignty, democracy, referendum, institute of referendum, political manipulation, law, Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 04.10.21*

*© Шляхтун П. П., Войчук А. Ю., 2021*