



УДК 342.573
ББК 67.400
О-58

Рекомендовано до друку Вченою радою Київського університету права НАН України (протокол №5 від 29 грудня 2009 р.)

Рецензенти:

Колодій А.М. - доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;
Скрипнюк. - доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;
Ющик О.І. - доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України.

Оніщук М.В., Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : Монографія. - К.: Видавництво Європейського університету, 2009. - 450 с.

ISBN 978-966-301-184-6

У монографії обґрунтовано теоретико-методологічні основи системи конституційного режиму референдної демократії, сформульовано цілісну концепцію цього виду демократії та аналізовано перспективи його утвердження та подальшого розвитку в Україні. Визначено поняття, сутність і правові характеристики категорії "референдна демократія" та виявлено особливості методології її наукового дослідження. Значну увагу приділено проблемам теорії та практики співвідношення референдної демократії з іншими конституційними видами народовладдя.

Окремий розділ присвячено генезису та типології референдної демократії в контексті становлення та розвитку світового і, передусім, європейського конституціоналізму. Вперше проаналізовано феноменологію референдної демократії ЄС та перспективи запровадження її стандартів в Україні.

Досліджено проблеми класифікації та систематизації референдної демократії, здійснено юридичну характеристику її основних видів і обґрунтовано положення щодо законодавчого удосконалення референдумів і референдної демократії в Україні.

Монографія ґрунтується на аналізі актуальних проблем сучасної правотворчої та правозастосовної практики, містить додаток у якому висвітлено нормопроектні здобутки автора у сфері референдного законодавства.

Для науковців, викладачів, аспірантів, магістрів, студентів і всіх, хто цікавиться актуальними проблемами теорії та практики сучасного конституційного права України.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
Розділ 1. Загальнотеоретичні основи референдної демократії	
1.1. Референдна демократія: поняття, сутність, правові властивості	11
1.2. Особливості методології дослідження проблем референдної демократії в конституційно-правовій науці	43
1.3. Конституційні принципи референдної демократії в Україні	73
1.4. Співвідношення референдної демократії з іншими конституційними видами демократії в Україні	101
Розділ 2. Генезис і типологія референдної демократії	
2.1. Передумови утвердження референдної демократії в контексті розвитку конституціоналізму	139
2.2. Основні етапи становлення та розвитку референдної демократії в Україні та зарубіжних країнах	170
2.3. Проблеми типології конституційно-правових режимів референдної демократії	215
Розділ 3. Система референдної демократії в Україні	
3.1. Проблеми класифікації та систематизації референдної демократії	253
3.2. Загальна характеристика основних видів референдної демократії в Україні	285
ПІСЛЯМОВА	338
Додаток. Проект Закону "Про всеукраїнський референдум"	348
Список використаної літератури	424

ПЕРЕДМОВА

Сучасні державотворчі та правотворчі процеси в Україні, незважаючи на їх складність і суперечливість, неможливо уявити поза межами усталення ідей і ідеалів демократії та верховенства права, утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Разом із тим, варто усвідомлювати, що ці загальноцивілізаційні цінності не є самодостатніми. Успіх їх усталення та розвитку залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних чинників, не останнє місце серед яких займають ефективна державно-правова політика, досконалість системи чинного законодавства та її спроможність до саморозвитку, а також належний рівень теоретико-методологічного забезпечення відповідних конституційних процесів.

За вісімнадцять років незалежності в Україні утвердилися демократичні цінності. Людина, її життя і здоров'я, права і свободи та їх гарантії визначили зміст і спрямованість діяльності Української держави. Інститути виборів і референдумів набули демократичного характеру, а практика їх реалізації - міжнародного визнання. Так, з 1991 по 2009 рік в Україні відбулося два всеукраїнських референдуми (1991 і 2000 роки) і 150 місцевих референдумів, шість разів, у тому числі один раз достроково (2007 рік), скликалася Верховна Рада України, було проведено одні дострокові (1994 р.) та четверо чергових (1991, 1999, 2004, 2010 рр.) виборів Президента України, утвердився та отримав свій розвиток інститут місцевих виборів. Організація та діяльність органів держави в Україні почала вибудовуватися на засадах демократизму, відкритості та прозорості. Відбувається подальший розвиток і удосконалення місцевого

самоврядування в Україні. Запроваджуються нові інститути участі громадськості в нормопроектній діяльності тощо.

Зазначене переконує у виключній важливості для національного державотворення та правотворення повноти та своєчасності реалізації конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, закріпленого та гарантованого статтею 38 Основного Закону. Але, якщо стан реалізації виборчих прав громадян України, в силу розвитку виборчої демократії в Україні, знаходить загалом позитивну оцінку в міжнародній демократичній спільноті, то конституційне право громадян на участь у референдумах залишається нині недостатньо гарантованим у силу різних причин.

Між тим, референдуми зберігають важливе значення для розвитку державності в Україні, утвердження демократії та верховенства права. Так, у новітній історії України рішення всеукраїнського референдуму стало висхідною точкою відліку незалежності нашої держави. Як відомо, 1 грудня 1991 р. відбувся всеукраїнський референдум, на якому переважна більшість громадян України (90,3%) проголосували за підтвердження вищої юридичної сили Акта проголошення незалежності України, урочисто ухваленого Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. Після проведення всеукраїнського референдуму незалежність України було визнано на міжнародному рівні.

У новітній історії України був ще один всеукраїнський референдум, проведений 16 квітня 2000 р. Він передбачав зміни до Конституції України, зокрема, запровадження двопалатного парламенту, зменшення кількісного складу депутатського корпусу, скасування депутатської недоторканості, а також запровадження конституційної референдної демократії. Утім, внаслідок різних причин, його рішення не були реалізованими.

Наступні спроби ініціювати проведення всеукраїнського референдуму в 2001-2009 роках виявилися безуспішними. Не набагато кращою залишається й доля місцевих референдумів в Україні, які продовжують проводитися радше всупереч, ніж завдяки чинному референдному законодавству. Наприклад, у Києві за всі роки незалежності місцевий референдум був проведений лише один раз у 2008 році і тільки в одному з районів столиці.

Очевидно, що однією з причин нереалізованості потенціалу всеукраїнського та місцевих референдумів є застарілість Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 року. Нові ж законопроекти до сьогодні не мали успіху в парламенті. Зокрема, 17 листопада 2009 р. Верховна Рада України не змогла подолати вето Президента України на Закон України "Про всеукраїнський референдум" (реєстр. № 1374 від 18 січня 2008 року), який був ухвалений Верховною Радою України 5 червня 2009 року). Відповідно, законопроектна робота щодо урегулювання інституту всеукраїнського референдуму на сьогодні започатковується наново.

Нині великі надії покладаються на проект Закону "Про місцевий референдум", підготовлений Міністерством юстиції України в 2008-2009 роках і, після розгляду профільним урядовим комітетом, доопрацьований із врахуванням пропозицій і зауважень громадськості та зацікавлених органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Прийняття Верховною Радою України цього Закону має стати потужним кроком до удосконалення інститутів локальної демократії та гарантією відродження місцевого самоврядування в Україні.

Разом з тим, удосконалення законодавства про референдуми є важливим, але не остаточним кроком у забезпеченні належних умов для ініціювання, організації та проведення референдумів в Україні та належного і своєчасного виконання їх рішень. Відповідні політико-правові умови для дієвого застосування референдумів в інтересах українського народу, Української держави і територіальних громад можливі лише за умови впровадження в Україні конституційно-правового режиму референдної демократії. У свою чергу, цей вид конституційно-правового режиму вимагає свого комплексного ідеологічно-правового (доктринального), законодавчого та організаційно-правового забезпечення. Однак, вирішення цього складного завдання неможливе без формування новітньої постпозитивістської концепції референдної демократії в Україні.

Цілком закономірно, що відповідна концепція має бути не лише новою, а й конструктивною, спроможною стати дієвим методологічним інструментарієм для розв'язання як теоретичних, так і практичних проблем у сфері референдних правовідносин. Нині це завдання ускладнюється відсутністю відповідних досліджень у вітчизняній і зарубіжній конституційно-правовій науці.

У сучасній українській юридичній науці на сьогодні досліджені окремі питання демократичних конституційно-правових режимів, референдумів, референдного права та процесу тощо. Ці та споріднені проблеми неодноразово ставали предметом наукових досліджень таких українських правознавців, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, С. В. Дерев'янка, В. М. Кампо, М. І. Козюбра, В. П. Колісник, А. М. Колодій, В. В. Кравченко, Л. Т. Кривенко, О. В. Марцеляк, В. Ф. Мелашенко, М. П. Орзіх, М. І. Ставніччук, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, М. В. Цвік, Л. П. Юзьков, О. І. Ющик і ін.

Окремо слід відзначити важливість впливу на пізнання юридичної природи референдної демократії в Україні наукових робіт В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка "Референдуми в Україні: історія та сучасність" (2000 р.) і "Референдне право України" (2006 р.), О. Ю. Тодики "Народовладдя в умовах глобалізації" (2005 р.) та "Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства" (2007 р.), О. В. Скрипнюка "Демократія: Україна і світовий вимір" (2006 р.), а також робота "Референдуми в Європейському Союзі" за редакцією Д. С. Колодяжного (2007 р.) і ін.

Обґрунтування концепції референдної демократії було б неможливим і без урахування здобутків наукових досліджень українськими правознавцями Ю. М. Бисаги, Х. В. Приходька, О. В. Совгирі, В. Е. Теліпка та ін., присвячених проблемам конституційного процесуального права і, зокрема, конституційним засадам референдного процесу в Україні.

У цій монографії також детально аналізуються політико-правові погляди одного з фундаторів референдної ідеології Ж.-Ж. Руссо, а також роботи мислителів, які досліджували окремі проблеми референдумів і референдної демократії в дорадянський період (А. Дюнан, А. Есмен, М. М. Ковалевський, С. А. Котляревський, Т. Курті, А. де'Токвіль, К. М. Тахтарев, Б. М. Чичерін та ін.).

Значний вплив на формування методології цієї монографії мали і роботи таких зарубіжних учених-конституціоналістів як М. П. Авдєєнкова, М. В. Баглай, М. В. Вітрук, С. В. Дорохін, К. О. Керімов, К. І. Козлова, В. В. Комарова, О. О. Кутафін, В. Й. Лучин, Т. М. Пряхіна, Т. Я. Хабрієва, В. Є. Чиркін (Російська Федерація), Ж.-Л. Бержель, Ж.-П. Жакке (Франція), Євгеніуш Зелінські, Станіслава Саган (Польща), А. Шайо (Угорщина) та ін., присвячені проблемам референдумів і референдної демократії.

З огляду на наближеність проблем референдної демократії до загальної теорії права та історії політичних і правових учень, у монографії використовувалися праці О. В. Зайчука, М. І. Козюбри, С. Л. Лисенкова, Л. А. Луць, Д. А. Киримова, М. М. Марченка, О. В. Мелехіна, Л. О. Морозової, В. С. Нерсисянца, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, О. В. Петришина, Т. М. Радька, М. М. Рассолова, Р. А. Ромашова, В. М. Сирих, О. Ф. Скаун та ін.

У дослідженні також проаналізовані та критично переосмислені основні положення радянської теорії референдумів, обґрунтовані в роботах, що належать Г. В. Барабанову, Л. А. Григоряну, В. Кабишеву, В. Ф. Котоку, В. Й. Лучину, О. Г. Мурашину, Р. А. Сафарову, Ю. І. Скуратову, М. П. Фарберову, М. В. Цвіку, М. П. Чудакову, Г. К. Шахназарову та ін.

У монографії систематизовано й результати досліджень проблем референдної демократії, здійснені нами в 2006-2009 роках і викладені в самостійних розділах таких монографій як "Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві" (2008 р.), "Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку" (2008 р.), у підручнику "Конституційне право України. Академічний курс: У 2 т." (2008 р.) та циклі публікацій у фахових юридичних часописах.

Метою цього дослідження стало формування цілісної концепції утвердження, розвитку та дієвості референдної демократії в Україні, яка б стала надійним теоретико-методологічним підґрунтям для правотворчої та правозастосовної референдної діяльності на сучасному етапі розвитку національного державотворення та правотворення.

Задля досягнення цієї мети у монографії аналізуються поняття, сутність і зміст референдної демократії як важливої конституційно-правової категорії; визначаються особливості методології дослідження цього складного конституційно-правового явища; виявляються та аналізуються конституційні принципи існування та дієвості референдної демократії в Україні; встановлюються

передумови формування конституційно-правового режиму референдної демократії; періодизується генезис референдної демократії в Україні та світі; виявляються найбільш поширені на сьогодні в світі типи референдної демократії; класифікуються та систематизуються основні види референдної демократії в Україні та виявляються юридичні особливості системи референдної демократії; характеризуються основні види референдної демократії в Україні; пропонуються шляхи і способи удосконалення чинного законодавства з метою урегулювання конституційно-правового режиму референдної демократії в Україні.

Теоретико-методологічні положення цієї роботи отримують своє логічне продовження та втілення в новому авторському законопроекті "Про всеукраїнський референдум", вміщеному в Додатках до монографії. Його нормативні положення покликані урегулювати інститут всеукраїнського референдуму та конституційні засади референдної демократії в Україні.
